



土地利用計画からの例外：丹波篠山市の事例から

著者	山下 淳
雑誌名	法と政治
巻	72
号	1
ページ	181(181)-238(238)
発行年	2021-05-31
URL	http://hdl.handle.net/10236/00029738

土地利用計画からの例外

——丹波篠山市の事例から——

論

説

山下 淳

はじめに

1) 丹波新聞2019/08/10が、次のような記事を掲載している。「兵庫県丹波篠山市の城下町地区にホテル「ルートイン」が進出する計画について、同市のまちづくり審議会が10日、丹波篠山市民センターで開かれた。／事業者の「ルートイン開発」が新しい計画案を公表。旧計画と比較して、伝統的な町屋が立ち並ぶ周辺地区に配慮し、圧迫感の低減や屋根瓦など伝統的な意匠を盛り込むなどした。／新計画を受けた審議会は議論の末、委員9人中、6人が賛成、3人が反対し、全体としては開発を認める方向性を確認。市長に対しては意見をまとめた報告書を提出するが、事実上、ホテル建設が確実な情勢となった。ルートインの計画では許可が下り次第、今秋にも着工し、来秋の完成を目指す。」

神戸新聞（丹波版）2019/08/10も、次のように掲載している。「兵庫県丹波篠山市の城下町地区で「ルートイングループ」が進めるホテル開発計画について、識者や市民の「まちづくり審議会」が11日市民センター（同市黒岡）で開かれ、開発を容認する方向性を確認した。同グループは部屋数を減らし、デザインを一部変更した修正計画を説明。委員6人が賛成、3人が反対を表明した。／審議会は4回目。市条例は計画地を含む歴史環境形成区域について、千平方メートルを越える商業施設の建設を

原則禁止している。計画の建築面積が規制を上回るため、例外的に認められるかどうかを継続審議していた。」

2) 説明を補足すると、丹波篠山市は、「土地利用基本条例」に基づき「土地利用基本計画」を策定し、(i) 市域を8種類の土地利用区域に区分けし、(ii) 各土地利用区域ごとに特定の用途を目的とした一定規模以上の開発行為と建築物の新築を制限する「開発行為等に関する立地の基準」を定めている。それによれば当該立地場所は「歴史環境形成区域」にあたり、1,000m²以上の商業施設の建築は禁止されており、そのためホテル建設について例外的な対応を認めるかどうかをめぐって同市まちづくり審議会が紛糾したというのである。

3) 本稿は、この事例を手がかりに、土地利用計画からの逸脱・例外を認める構造に若干の検討を加えようとするものである。

また、これまで地方自治体は地域の土地利用環境を守り整えるために調整の仕組みを整備してきたところだが、他方で、近年では地域の活性化のために地方自治体は企業等の誘致に奔走しており、土地利用調整の仕組みが交錯し障害となりその結果規制の緩和が行われる事態も生じている。本事案はその一事例だといえ、それを契機に、緩和してまでも追求する「地域活性化」の意義が逆に問われることになっている。⁽¹⁾

4) 以下においては、まず、前提となる丹波篠山市の土地利用に係る制度的仕組みを覚書きの意味も含めて概観し(1)、次いで、事案の概要を瞥見した後に(2)、争点を整理し若干の検討を加える(3、4)ことにしたい。

(1) 筆者は丹波篠山市まちづくり審議会の委員をつとめており、本事案でも審議会での審議に加わった。その後幾ばくかの時間がたち、しかし喉奥に刺さった小骨の如くささくれるこの問題をあらためてしかしいささかの距離を置いて考えてみたいというのが本稿のきっかけである。

1. 丹波篠山市の土地利用誘導の概要

まず、議論の枠組みを設定している篠山市の土地利用誘導の仕組みを概観しておこう。

1-1. 丹波篠山市の概要

⁽²⁾
丹波篠山市は1999年に篠山町・今田町・丹南町・西紀町の4町が合併して誕生し、2019年に市名を「篠山市」を「丹波篠山市」に変更している（以下では「丹波篠山市」で統一して用いる）。人口約43,300人、面積377.61km²で、市域の75%が山林、12%が農振農用地である。篠山盆地に立地し、城下を中心に市街地が広がり、それを取り巻くように田園が里山を背景に広がりそのなかに塊のように家屋が密集した集落が連担することなく散在して分布する風景は「日本の原風景」だとも評される。武家屋敷と商家の町並みを中核とした城下町地区（2004（平成16）年12月）と宿場町の風情を残す福住地区（2012（平成24）年12月）は重要伝統的建造物群保存地区に指定されている。

（2） 丹波篠山市の土地利用等の規制の仕組みは以下にみるように複雑で概観しがたいが、横山宜致「篠山市の景観まちづくりと土地利用基本計画」日本都市センター『超高齢・人口減少時代の地域を担う自治体の土地利用行政のあり方』（2017）173-183頁、横山宜致「篠山の景観まちづくりと土地利用計画」UDレポート2016年夏号（2016）47-59頁、国土交通省国土政策局総合計画課『国土利用計画（市町村計画）事例集』（2018）67-76頁。また、土地利用基本条例が制定される前の状況であり、またまちづくり条例の全面改正前であるが、内海麻利『まちづくり条例の実態と理論』（2010）231-249頁が兵庫県緑条例とまちづくり条例等の連携に主眼をおいて取り扱っている。また鈴木潔「篠山市における市町村合併後の土地利用行政」日本都市センター『都市自治体における土地利用行政の現状と課題—合併市を素材として—』（2008）130-139頁、国土交通省土地・水資源局土地利用調整課『土地利用基本計画をつくろう！（土地利用基本計画の活用に関する研究会報告（ver. 2）』（2010）45頁。

2) 都市計画からは、市域の大半がひとつの区域区分のない都市計画区域（いわゆる都市計画白地地域。34,995ha）となっており、JR 篠山口駅周辺に一部用途地域が指定されている。また、丹波篠山市は景観行政団体であり、市として景観法に基づく景観計画（2011（平成23）年策定）と屋外広告物条例（2014（平成26）年）をもっている。

1-2. 土地利用調整系のモデル

丹波篠山市の土地利用基本条例と土地利用基本計画、まちづくり条例に基づく事前協議の仕組みは典型的な土地利用調整系のそれである。⁽³⁾

1) 土地利用調整系まちづくり条例の特徴は、(i) 従来の開発指導要綱がもっぱら開発行為に対して（法令のそれよりも）質的に高い整備水準を要求する開発基準の適用を目的としてきたことを引き継ぎ、(ii) 加えて、開発行為の立地それ自体をコントロールするところにある。(iii) そして、立地コントロールの実効性を（法令の許可等の）事前の開発協議を活用することで確保する。(iv) また、行政区画全域ないし広域を対象とする全体計画と地区レベルという土地利用計画の2層構造を採用していることも指摘できる。

(3) 土地利用調整系まちづくり条例については、内海麻利「まちづくり条例とその動向」小林重敬編『地方分権時代のまちづくり条例』(1999) 44-54頁、大方潤一郎「土地利用系まちづくり条例」小林重敬編『地方分権時代のまちづくり条例』(1999) 111-149頁。なお、大方潤一郎「自治体総合土地利用計画の必要性と課題」日本不動産学会誌第13巻第4号(1999) 26-33頁。浦山益郎「まちづくり条例による都市周辺部の土地利用の計画と管理」川上光彦ほか編『人口減少時代における土地利用計画』(2010) 53-58頁、松川寿也「まちづくり条例と法制度の連携・補完による土地利用の規制・誘導」川上光彦ほか編『人口減少時代における土地利用計画』(2010) 112-116頁。また、行政法・都市法からの検討は、碓井光明『都市行政法精義Ⅱ』(2014) 454-464頁。

立地のコントロールには、土地利用計画において (i) 土地利用区域の区分（ゾーニング）と (ii) 各土地利用区分に応じて許容される用途を明示した立地基準が用いられる。○（許容）、×（禁止）だけでなく、△（グレー）の制限が用いられていることも特徴的である。

2) 以上のモデルに即して、丹波篠山市の土地利用誘導の仕組みをみていこう。

1-3. 篠山市の土地利用調整の仕組み

(1) 土地利用基本計画

1) 丹波篠山市土地利用基本計画（2014（平成26）年7月）は、丹波篠山市の土地利用の基本となる計画であり、土地利用基本条例第5条にその根拠をもつ（計画の構成は図-1）。

その意味では市独自の条例と計画だが、同時に、国土利用計画法第8条の市町村国土利用計画（第2次丹波篠山市国土利用計画）でもあり（同条例第5条第2項）、「土地利用に関する基本構想」部分は国土利用計画法に法定された計画事項（施行令第1条）に沿ったものとなっている。しかしそれゆえに、土地利用基本計画としてみると不要（？）なものが混ざりその構造が分かりにくくなっているとも感じられる。

2) 土地利用基本計画としては、(i) 土地利用に関する基本構想、(ii) 土地利用区域、(iii) 土地利用区域ごとの土地利用の方針及び開発行為等に関する立地の基準、から構成されている（基本条例第6条1号～4号⁽⁴⁾）。

(4) 2018（平成30）年10月に太陽光発電施設について、土地利用基本計画に土地利用の方針と設置に関する基準を追加し、関係する景観ガイドラインを見直して許可基準（太陽光発電施設に関する基準）に改め、対象規模を引き下げる等の改正が行われている。

<p>第1章 土地利用に関する基本構想</p> <p>Ⅰ 土地利用に関する基本構想</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 土地利用の目標像 2. 空間づくりの基本的な考え方 3. 土地利用の基本方針 4. 利用区分別の土地利用の基本的方向 <p>Ⅱ 土地の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標</p> <p>Ⅲ Ⅱに掲げる事項を達成するために必要な措置の概要</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 公共の福祉の優先 2. 法令等の適切な運用 3. 地域整備施策の推進 4. 環境の保全と安全・安心の確保 5. 農地等の保全と土地利用転換の適正化 6. 土地の有効利用の促進 7. 市民や地域が主体となった計画的な土地利用の推進 	<p>本章は、条例第6条第1号に定める土地利用に関する基本構想にあたります。</p> <p>本市の土地利用に関する基本構想と、その実現に向けて必要な措置の概要を定めます。</p> <p>国や県の国土利用計画や第2次総合計画等の上位計画と整合を図りながら、本市が土地利用上目指すべき方向性を示しています。</p> <p>※本章は、条例第5条第2項に定める通り、国土利用計画法第8条に基づき定める土地利用に関する基本的事項を定める市町村計画（丹波篠山市国土利用計画）として取り扱います。</p>
<p>第2章 適正かつ合理的な土地利用を図るための基本となる区域の区分</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 土地利用区域の区分 2. 土地利用構想図 	<p>本章は、条例第6条第2号に定める適正かつ合理的な土地利用を図るための基本となる区域の区分にあたり、第1章で示した基本構想を実現するための土地利用区域を設定しています。</p>
<p>第3章 土地利用区域の適正かつ合理的な土地利用を図るための土地利用の方針及び開発行為等に関する立地の基準</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 各土地利用区域の土地利用の方針 2. 各土地利用区域の開発行為等に関する立地の基準 	<p>本章は、条例第6条第3号に定める土地利用区域の適正かつ合理的な土地利用を図るための土地利用の方針及び開発行為等に関する立地の基準にあたり、第2章で示した土地利用区域毎に方針と土地利用の方針に整合する用途を示した立地基準を定めています。</p>

図-1：丹波篠山市・土地利用基本計画（2014年）より

（2）土地利用基本条例

1) 土地利用基本条例は土地利用基本計画を根拠づけその機能を強めるために制定された。

「今後の土地利用については、……土地利用の方針を明確にする必要があります。

そのための手法として、土地利用に関する条例を定め、……土地利用基本計画を条例に基づき位置づけることで、将来に向けた本市独自の土地利用の姿勢を明らかにします。」（「土地利用基本計画・はじめに」）

2) 土地利用基本条例（2014（平成26）年6月）は、(i) 前文、(ii) 目的（第1条）、(iii) 4つのまちづくりの基本理念（第2条）、(iv) 市、市民、事業者の責務（第3条）、(v) 6つの土地利用の基本原則（第4条）、186(186) 法と政治 72巻1号（2021年5月）

(vi) 土地利用基本計画：①策定主体と策定手続（第5条）、②基本計画の内容（第6条）、③土地利用区域の区分（第7条）、④基本計画の体系的運用（第8条）、(vii) まちづくり審議会（第9条⁽⁵⁾）から構成されている。

(3) 9つの土地利用区域の設定（基本計画第2章）

土地利用基本計画は、地域の自然的・歴史的成り立ちを踏まえて、後述する兵庫県緑条例の土地利用区分や景観計画の区域区分と整合させた4つの区域区分（森林（森）、田園（さと）、市街地（まち）、歴史的市街地（歴史的な町））を、目指すべき土地利用の目標像に即してさらに細分化して、8つ、実質的には9つの土地利用区域を設定する。①自然環境保全区域（豊かな自然環境を保全し、森林の有する多面的な機能の維持継承及び里山林の活用を図るとともに、史跡、歴史的文化資源及び環境の保護及び保全を図る区域）、②森林レクリエーション区域（緑豊かな森林、潤いある河川等の美しい自然環境を活かした公園及びレクリエーション施設としての活用を図る区域）、③田園環境保全区域（盆地又は谷筋に広がる農地及び農業集落を中心とする広がりある田園景観の保全及び既存の集落環境の維持を図る区域）、④農住調和区域（市街地周辺の農用地区域に含まれない一団の農地等からなる田園景観と調和する住環境の形成を図る区域）、

(5) まちづくり審議会は、土地利用基本条例第9条を根拠とし、①学識経験者、②公募市民、③その他市長が必要と認めたものから構成され、適正かつ合理的な土地利用の増進に関すること、開発行為等に関すること、景観形成に関すること、その他市長が必要と認める事項について、市長の諮問に応じ調査審議する附属機関である。当時の委員構成（平成30年4月～令和2年4月）は、都市計画・まちづくり、行政法、建築、景観、林業、農業振興、商工、不動産鑑定、地域づくりの各分野9名と公募市民1名に、オブザーバーとして兵庫県丹波県民局土木事務所まちづくり建築課長が加わっている。

⑤産業育成区域（さと）（田園景観又は周辺環境と調和する工場等の産業機能の集積を図る区域）、⑥住環境形成区域（道路等の一定の都市基盤が整備され、住宅を中心に商業施設、生活利便施設等が分布する良好な住環境の保全及び創出を図る区域）、⑦新市街地形成区域（市街地周辺、幹線沿道等としての利便性を活かし、都市機能の集積を図る区域）、⑧産業育成区域（まち）、⑨歴史環境形成区域（城下町、宿場町等の歴史的資源及び環境の保全及び活用を図る区域）、である（併せて土地利用構想図が付されている）。

（4）土地利用の方針と立地の基準（基本計画第3章）

土地利用基本計画第3章では、設定された9つの土地利用区域ごとに「土地利用の方針」が一各区域における性格づけを踏まえて土地利用のあり方（望ましい姿）とまた「抑制すべき用途の考え方」というかたちで一定性的な文章表現でもって提示される。

そして、「土地利用の方針」で示された「抑制すべき用途の考え方」を、土地利用の用途からコントロール可能なかたちで具体化したものが「開発行為等に関する立地の基準」である（図-2 および図-3）。

（5）各土地利用区域の開発行為等に関する立地の基準

立地の基準は、都計法（第4条第12項）の開発行為と建築物の新築を対象に、「各土地利用区域の土地利用の方針に則した具体的な土地利用の用途を示すもので、各土地利用区域の方針に基づく土地利用を推進するための基準として活用」される（指針2.(1)）。

立地の基準は大きく4つのパートから構成されている。

1) 第一が、9つの土地利用区域について用途ごとに立地が許容される開発行為等とそうでないものを区分する表である（図-3。表に名称がない

2. 各土地利用区域の開発行為等に関する立地の基準

各土地利用区域の土地利用の方針に基づく開発行為等に関する立地の基準を次のとおり定めます。

- (1) 市内で行う丹波篠山市まちづくり条例に基づく開発行為等のうち、次に定める開発行為等(以下当該開発行為等という。))については、当該各区分に応じて開発行為等に関する立地の基準(次ページ)に適合するものでなければなりません。

※当該開発行為等

- ・都市計画法(昭和43年法律第100号)第4条第12項に規定する開発行為
- ・建築物の新築

- (2) 用途地域(「都市計画法第8条第1項第1号」の規定に基づく用途地域をいう。)が指定されている区域においては、建築基準法(昭和25年法律第201号)その他用途地域内の建築物に係る建築制限の規定を適用します。

- (3) 農用地区域(農業振興地域の整備に関する法律(昭和44年法律第58号)第8条の規定に基づく農業振興地域整備計画に定められた農用地区域をいう。)については、農地として保全することを原則とします。

- (4) 丹波篠山市緑豊かな里づくり条例に基づく「里づくり計画」、又は緑条例に基づく「整備計画」において土地利用に関する基準が定められた場合は、これらの計画に基づく基準を適用し、土地利用の誘導を図るものとします。

- (5) まちづくり条例第5条第1項の規定により、下記の規模の行為については、まちづくり条例に基づく事前協議が必要となります。事前協議においては、基本計画との整合、開発行為等の許可基準などを基に指導を行います。

- 開発行為のうち、開発面積が500㎡以上のもの

※開発面積が500㎡未満であっても、計画戸数が3以上となる宅地分譲(共同住宅を含む。)を目的とする開発行為等は事前協議の対象となります。

- 建築物の新築で、高さが10m以上、または建築面積が300㎡以上のもの

※丹波篠山市景観計画で定める歴史地区及び里づくり地区内においては自己の居住目的を除きすべての建築物の新築は対象となります。

- (6) 当該開発行為等が開発行為等に関する立地の基準に適合しない場合は、原則、開発行為等は認められません。ただし、当該開発行為等が市民生活の安定、産業の発展・振興などに資するもので、周辺環境への配慮や地域住民の意向などを踏まえ、市長が丹波篠山市まちづくり審議会の意見を聴いた上で、農都丹波篠山の美しい空間形成につながるものは、個別に判断します。

図-2：丹波篠山市・土地利用基本計画（2014年）より

ため、以下では「立地の基準の原則ルール」と呼ぶ)。

開発行為等の立地の基準は、都市計画法・建築基準法の用意する用途地域制の機能的代替品といえるが、市としては地域の状況に鑑みるとこの程度の(おおざっぱな)用途規制で十分だしむしろ望ましいと考えていると

開発行為等に関する立地の基準

土地利用区域 用途		森		さと		まち			歴史的な切
		(1) 自然環境保全 区域	(2) 森林レクリエ ーション区域	(3) 田園環境保全 区域	(4) 農住調和区域	(5) 産業育成区域 (さと)	(6) 住環境形成 区域	(7) 新市街地形成 区域	(8) 歴史環境形成 区域
		森林、自然公園など	公園、ゴルフ場			農工団地など			農工団地など
住宅	農家・分家住宅	△ 森林環境、歴史的環境の 維持・保全を図るために 必要な措置等（例：植栽 による防風や防雪等） が講じられるもの	X	△ 既存宅又は、既存宅 地に隣接して立地する 場合	○	X	○ ☆	○ ☆	X
	戸建て住宅 （農家・分家住 宅以外）	X	X	△ 既存宅又は、既存宅 地に隣接して立地する 場合	○	X	○ ☆	○ ☆	X
	共同住宅	X	X	△ 既存宅又は、既存宅 地に隣接して立地する 場合	○	X	○ ☆	○ ☆	X
	その他 （寄居舎・農）	X	X	△ 既存宅又は、既存宅 地に隣接して立地する 場合	○	X	○ ☆	○ ☆	X
農林業施設		△ 森林環境、歴史的環境の 維持・保全を図るために 必要な措置等	X	△ 既存宅又は、既存宅 地に隣接して立地する 場合	○	X	○ ☆	○ ☆	X
商業・業 務施設	小規模・建築面積 300㎡未満	X	△ 既存施設に付属しなく は関連するもの	△ 生活環境の形成を阻害 しないもの（例：生活 を支える店舗・飲食店 等）で、かつ、既存宅 又は、商業等に隣接 して立地する場合	○	△ 農工団地においては、工 業施設または工業施設 に付属ししくは関連す るもの	△ ☆ 生活環境の形成を阻害 しないもの（例：生活 を支える店舗・飲食店等）	○ ☆	△ 農工団地においては、工 業施設または工業施設 に付属ししくは関連す るもの
	中規模・建築面積 300㎡以上～ 1,000㎡未満	X	△ 既存施設に付属しなく は関連するもの	X	△ 生活環境の形成を阻害 しないもの（例：生活 を支える店舗・飲食店等）	△ 農工団地においては、工 業施設または工業施設 に付属ししくは関連す るもの	△ ☆ 生活環境の形成を阻害 しないもの（例：生活 を支える店舗・飲食店等）	○ ☆	△ 農工団地においては、工 業施設または工業施設 に付属ししくは関連す るもの
	大規模・建築面積 1,000㎡以上～	X	△ 既存施設に付属しなく は関連するもの	X	X	△ 農工団地においては、工 業施設または工業施設 に付属ししくは関連す るもの	X ☆ 生活環境の形成を阻害 しないもの（例：生活 を支える店舗・飲食店等）	○ ☆	△ 農工団地においては、工 業施設または工業施設 に付属ししくは関連す るもの
遊戯施設		X	X	X	X	X	X ☆	○ ☆	X
風俗施設		X	X	X	X	X	X ☆	X ☆	X
工業施設		X	X	△ 産業集積に資するもの で田園環境に配慮した もの	X	○	△ ☆ 建ぺ率等が1,000㎡未満 で、容積率や環境配慮化 の取扱いが厳しいもの	○ ☆	○
公共公益施設		△ 森林環境、歴史的環境の 維持・保全を図るために 必要な措置等（例：内 装リノベーション等）	△ 既存施設に付属しなく は関連するもの	○	○	X	○ ☆	○ ☆	X

○：当該各区分において、各土地利用区域の土地利用の方針と整合する開発行為等
△：当該各区分において、枠内に示される要件を満たす場合に限り、各土地利用区域の土地利用の方針と整合する開発行為等
☆：用途地域が指定されている区域は、建築基準法その用途地域域内の建築物に該当する建築物の用途に適合しているもの
X：原則として本表に示される用途を目的とした開発行為等を認めないもの

図-3：丹波篠山市・土地利用基本計画（2014年）より

いえる。

2) 第二が、関係する他ルールとの調整ルールであり、農振地域農用地

190(190) 法と政治 72巻1号 (2021年5月)

区域について農地保全の原則，都計法の用途地域制限の優先適用，地区レベル計画（里づくり計画や兵庫県緑条例に基づく地区整備計画）の優先適用がある。

3) 第三が，原則ルールからの例外取扱いであり，後述する。

4) なお第四に，まちづくり条例の定める事前協議に関する事項が書かれているが，これは確認的な意味をもつものといえる。

(6) 立地の基準の基本ルールからの例外

1) 「立地の基準」は次のように例外的な取扱いが認められる旨を明らかにしている。

「当該開発行為等が開発行為等に関する立地の基準に適合しない場合は，原則，開発行為等は認められません。ただし，当該開発行為等が市民生活の安定，産業の発展・振興などに資するもので，周辺環境への配慮や地域住民の意向などを踏まえ，市長が篠山市まちづくり審議会の意見を聴いた上で，農都篠山の美しい空間形成につながるものは，個別に判断します。」

2) 「開発行為等に関する立地基準」の運用に関する指針

なお，立地の基準の適用にあたっては，『『開発行為等に関する立地基準』の運用に関する指針』（2014（平成26）年11月）がつくられている。

指針は，「開発行為等に関する立地の基準を円滑に運用する」ためのものであり，かつ，「開発行為等に関する立地基準の適合に関し，市長が丹波篠山市まちづくり審議会の意見を聴いて判断する場合の視点を示すものとして活用」⁽⁶⁾するためのものである（同指針「1. 指針の趣旨」）。

(6) 指針の構成は，(i) 立地の基準を再掲した部分は別にして，(ii) 主な対象建築物の例示，(iii) 田園環境保全区域に係る取扱い，(iv) 適合しない場合の例外的取扱い，となっている。

(iii) については，田園環境保全区域の用途が「住宅」について「既存宅地に隣接して立地する場合」，工業施設については「産業振興に資するもので田園環境に配慮したもの」と原則ルールでは抽象的で不確定な表現

3) 指針での例外の取扱い

「指針」の示すところは概要次のようである（図-4）。

(i)「開発行為等の立地の基準に適合しない開発行為等であっても、条例第2条に規定するまちづくりの基本理念、同第4条に規定する土地利用の基本原則及び基本計画に定める土地利用の基本方針並びに各土地利用区域の土地利用の方針に鑑みて、例外的に許容される場合」がある。

(ii)「その目的、規模、配置、形態、周辺環境などを総合的に捉え、周辺住民の意向なども踏まえて、当該開発事業の妥当性をその都度慎重かつ適切に」個別に判断する。

(iii)そして、その際次のような配慮事項を提示する。

(a) 第一に、開発行為は「条例第2条に規定するまちづくりの基本理念、同第4条に規定する土地利用の基本原則及び基本計画に定める土地利用の基本方針並びに各土地利用区域の土地利用の方針に反しない範囲において許容される」ものであること

(b) 第二に、「次に示す配慮事項の適合度合い等を基に判断する」として、「①まちづくりに関する計画との整合等への配慮」、「②市民生活の安定への配慮」、「③産業の発展・振興への配慮」、「④周辺環境への配慮」、「⑤地域住民の意向への配慮」を掲げ、それぞれについて、よりいっそうの具体化を行った要配慮事項を提示する。

4) 若干の指摘をしておく。

例外の許容は案件ごとに総合的な比較衡量をして判断がなされるとしているわけだが、指針の示す判断枠組みと配慮事項は9つの土地利用区域を包括するものでありきわめて抽象度が高く、しかも土地利用・空間形成の枠を超えたものが含まれている。また、そこに挙げられる配慮事項がすべての案件で常に俎上にあがるわけでもなく、案件によってはそもそも無用・無関係というべきものもある。逆に、案件によっては挙げられた配慮事項以外の配慮事項も配慮されるべきだとされることもあろう。5つの例示された配慮事項にさほどこだわる意味もなからう。要は、例外の許容

でもって定められているため、前者については数値等で明確にし、後者では要配慮事項を明記するものである。

3. 開発行為等に関する立地の基準に適合しない場合の個別判断

(1) 個別判断を必要とする事業の基本的な考え方

基本計画では、6つの土地利用基本方針を踏まえたうえで、基本となる8つの土地利用区域を定め、区域ごとの土地利用の基本方針と開発行為等に関する立地基準を定め、秩序ある土地利用を推進しています。

しかしながら、開発行為等の立地の基準に適合しない開発行為等であっても、条例第2条に規定するまちづくりの基本理念、同第4条に規定する土地利用の基本原則及び基本計画に定める土地利用の基本方針並びに各土地利用区域の土地利用の方針に鑑みて、例外的に許容される場合も考えられます。

そのため、これらの開発行為等については、市長が丹波篠山市まちづくり審議会の意見を聴いて個別に判断することとなります。

(2) 個別判断の視点

開発行為等に関する立地の基準に適合しない開発行為等の個別の判断については、画一的な基準等に基づいて行うべきものではなく、その目的、規模、配置、形態、周辺環境などを総合的に捉え、周辺住民の意向なども踏まえて、当該開発事業の妥当性をその都度慎重かつ適切に判断する必要があります。

(3) 開発行為等の妥当性に関する配慮事項

開発行為等に関する立地の基準に適合しない開発行為等については、条例第2条に規定するまちづくりの基本理念、同第4条に規定する土地利用の基本原則及び基本計画に定める土地利用の基本方針並びに各土地利用区域の土地利用の方針に反しない範囲において許容されるものであり、開発行為等の妥当性に関し、次に示す配慮事項の適合度合等を基に判断するものとします。

①まちづくりに関する計画との整合等への配慮

- (ア) 丹波篠山市において開発行為等を行うに当たっては、市が推進する「農の都」を創造する美しいまちづくりの方針に即し、基本計画、丹波篠山市総合計画、丹波篠山市都市計画マスタープラン、丹波篠山市景観計画、里づくり計画、丹波篠山市農業振興地域整備計画、丹波篠山市アグリプラン21、丹波篠山市森林整備計画、丹波篠山市環境基本計画その他まちづくりに関する計画等と整合を図ること。
- (イ) 市民及び地域住民の合意形成を図るとともに、市が行う施策に協力すること。

②市民生活の安定への配慮

- (ア) 住居系の用途にあつては、集落コミュニティの形成・継承の観点から、必要性が高いと認められるものであること。
- (イ) 商業系の用途にあつては、集客に伴う交通渋滞など周辺環境及び市全体の都市構造に及ぼす影響を考慮し、必要な対策が十分に施されたものであること。

③産業の発展・振興への配慮

- (ア) 市民の雇用創出や次代を担う世代の定着に強く寄与するものであること。
- (イ) 商業系の用途にあつては、既存の店舗の事業とのバランスを最大限考慮したものであること。

④周辺環境への配慮

- (ア) 道路等の都市基盤施設の不効率な整備及び維持管理を生じさせないものであること。
- (イ) 土地利用の方針に基づき、自然環境や景観の保全に十分に配慮し、周辺環境との調和が図られたものであること。
- (ウ) 敷地にゆとりをもち、緑地空間を十分に確保していること。

⑤地域住民の意向への配慮

当該開発行為等について、周辺住民や近隣住民等の地域住民に十分に説明し、地域住民の理解と積極的な賛同が得られる開発行為等であること。

図-4：「開発行為等に関する立地基準の運用に関する指針」（2014年）より

は土地利用基本計画（立地の基準）の一個別ケースに応じた部分的な一変更する計画的な行為なのであって、関係する諸利益の総合的な比較衡量が要請されるし、すべきだと考えられる。

（7）関連する諸制度

ここで関連する諸計画・制度に触れておく。

1) 都市計画マスタープラン

丹波篠山市は土地利用基本計画と並行して都市計画マスタープランを策定しており（2014（平成26）年7月）、都市マスの土地利用の方針は土地利用基本計画に即したもの（土地利用基本計画の土地利用の方針に、空間づくりの方針が追加されている）となっている。

都市計画マスタープランは、空間づくりの目標像や考え方を示し、関係する諸計画を統合するものだが、(i) 全体構想と、(ii) 4つの地域ごとの地域別構想から構成されている。旧小学校区を母体とする19のまちづくり地区を単位とした地区の空間づくりの指針となるものである。

2) 景観計画

篠山市は景観行政団体であり、2011（平成23）年3月に景観計画を策定している。

景観計画は、市域全域を対象にして、兵庫県緑条例の土地利用区分とともに「歴史的な町の区域」「まちの区域」「さとの区域」「森の区域」に区分し、それぞれに景観形成基準を定めている。

そのうえに「沿道地区」「促進地区」「歴史地区」「里づくり地区」を設定して地区の特性に応じた景観形成を図っている。「里づくり地区」は里づくり条例に基づく里づくり計画が策定されている地区である。

景観計画では、各区域・地区ごとに、(i) 景観形成方針（景観法第8条194(194) 法と政治 72巻1号（2021年5月）

第3項)として、土地利用指針、建築指針、緑化指針を示し、(ii)景観形成基準(景観法第8条第2項第2号)として、建築物(位置、規模、形態意匠、色彩等)、工作物、開発行為(施設配置、宅地造成の一区画面積、既存樹林地の保全、緑化、高木植栽、緑地率等)、開墾等の土地の形質の変更、木竹の伐採の基準を定めている。

建築物の高さ(12m)や階数制限なども含め、建築物の形態のコントロールが景観計画で図られているわけである。また、宅地造成において一区画の最低面積の制限が盛り込まれている。

また、景観計画の策定にあわせて景観条例の制定とまちづくり条例を改正し、(i)景観法に基づく届出対象とまちづくり条例による事前協議・許可の対象とを整合させるとともに、(ii)届出前の事前協議を義務づけている(まちづくり条例第5条)。

3) 地区レベルの計画

a) 地区レベルの詳細計画として、市の「緑豊かな里づくり条例」に基づく里づくり計画と兵庫県緑条例に基づく地区整備計画がある。両者の違いは、里づくり協議会が作成した計画を市・里づくり条例の定める市長の認定でとどめるか、さらに里づくり条例のうち土地利用に関する部分を県緑条例の定める知事認定の手続を経て地区整備計画にするか、にあるにすぎない。市は主に農振白地地域がまとまったエリアに里づくり計画の策定をすすめてきており、2021年3月現在10の里づくり計画と11の地区整備計画が策定されている(上述の事情により重複がある)。

b) 里づくり計画には、①整備計画の目標、②土地利用区域の設定と建築物の用途規制などの土地利用に関する事項、③建築形態等の建築物等に関する事項、④森林・緑地に関する事項、⑤景観の形成に関する事項、⑦計画を達成するための措置等が定められる(里づくり条例第5条第2項)。

最近ではソフト的な内容も盛り込まれるようになっている。

里づくり計画は、地域の実情や住民の意向を反映して、(i) 土地利用区域の設定と区分ごとに立地可能な用途（○×△の表）は、土地利用基本計画（立地の基準）の特例となり、(ii) 景観計画の里づくり地区に指定され、建築物の建蔽率、容積率、最低敷地面積、床面積制限、高さ制限、壁面後退、緑地率などの建築物に関するルールは景観形成基準の特例となる。

c) 地区整備計画は、① 名称及び区域、② 整備計画の目標、③ 土地利用に関する事項、④ 森林及び緑地に関する事項、⑤ 緑化に関する事項、⑥ 景観の形成に関する事項、⑦ 整備計画の達成を担保するための措置、⑧ その他地域環境の形成に関する事項、を定める（県条例第31条第2項）。

地区整備計画が認定されると、(i) 地区内では原則としてすべての開発・建築行為について届出が義務づけられ、(ii) 地域環境形成基準ではなく、地区整備計画の基準が適用される（同第34条～第35条）。

d) 地区整備計画地区の届出事務は市が担当しており、里づくり計画地区は、独自の実効性確保手段はもたないが、景観法にもとづく届出を媒介にして、指導等を通じて計画との整合が確保される。里づくり計画地区・地区整備計画地区では、届出前に里づくり協議会への説明と協議が行われる。その後、一定規模以上のものはまちづくり条例に基づく事前協議手続が行われる。

4) 兵庫県緑条例⁽⁷⁾

a) 兵庫県は1995（平成7）年から「緑豊かな地域環境の形成に関する条例」（「緑条例」と略称する）に基づき、適切な土地利用の推進、森林・緑地の保全の観点から開発行為を適切に誘導することを目的として、(i)

(7) 兵庫県緑条例については、内海・前注2) 234頁以下、国土交通省国土政策局総合計画課・前掲注3) 74-75頁。

区域区分のなされた都市計画区域以外の県域を 8 つの緑豊かな環境形成地域に分け、(ii) 各地域ごとに「地域環境形成基本方針」(条例第 8 条)、「環境形成区域」の設定(条例第 9 条)と区域ごとの地域環境形成基準(条例第 15 条)を設定し、許可、協議・協定、届出等の手続により、開発の誘導を図っている。

また、地区単位の地区整備計画制度を設けていること(県条例第 31 条)は既に触れた((7) 3)を参照)。

b) 環境形成区域は、丹波地域(丹波篠山市と丹波市を区域とする)では、①「森を守る区域」(第 1 号区域)、②「森を活かす区域」(第 2 号区域)、③「さとの区域」(第 3 号区域)、④「町の区域」(第 4 号区域)と、⑤「歴史的な町の区域」((条例第 9 条の)第 2 項区域)に 5 区分されている。この緑条例の 5 区分が土地利用基本計画や景観計画など現在まで市の土地利用誘導の基礎となっている。

丹波地域の地域環境形成基準は、①森林の保全、②緑地の確保、③既存樹林地の保全、地形・植生の保全、貴重な植生の保全、④建築物と緑地、⑤道路沿いの植栽、⑥法面の緑化、⑦擁壁等の緑化修景、⑧土地の造成、⑨建築物の形態、⑩街区の形成、といったもっぱら緑化に力点をおいた定性的な基準を定めるにすぎないが、「ガイドライン」が数値基準も含めたより具体的な基準を①土地利用指針、②建築指針(建蔽率、高さ、床面積、宅地面積の建築物の形態等)、③緑化指針(緑化率等)の項目ごとに定めており、これを「森を守る区域」では許可制が、「町の区域」では届出制が、「森を活かす区域」・「さとの区域」・「歴史的な町の区域」では協議と協定により、開発行為等(丹波地域では 500m²以上)をコントロールしている。

c) 県条例に基づく届出等の事務は 3,000m²未満の開発行為は市に移譲されており、3,000m²を超えるものも市を経由することになっている。

(8) 立地の基準の実効性確保の仕組み：まちづくり条例

1) まちづくり条例

まちづくり条例は、一定の開発行為等の事前協議（第5条以下）および許可（第8条以下）を定める。

立地の基準の実効性は、まちづくり条例に基づく開発行為等の事前協議手続により担保される。

2) 条例第5条以下が事前協議について規定している。

開発行為等を行う場合には、土地に関する権利を取得する契約の前にあるいは開発行為等に関係する法令等に基づく許認可・届出等の前か着手する前に、市長と協議をしなければならない。

事前協議の対象となる行為は開発行為（事業面積500m²以上等）や建築物の建築（高さ10m以上または建築面積300m²以上）その他である（条例第2条第4号。図-5）。景観法に基づく届出対象行為と統一されている。

事前協議で取り扱われる内容からみると、(i) 技術基準への適合と関係課との協議と、(ii) 市のまちづくり関連計画との整合がある。

a) 技術基準への適合：

まちづくり条例はそもそも合併を契機に合併前の旧町の開発指導要綱や条例を統合して条例化した経緯があり、開発行為の水準を向上させるために上乗せ的に課されるものである。

「まちづくり技術基準（開発指導要綱）」（宅地設計，宅地造成，自然環境の保全，道路，排水施設，公園・広場・緑地，消防施設，ゴミ集積場，駐車場等，上下水道施設，境界杭（板）設置，管理・帰属に関する事項，太陽光発電施設に関する事項）がつくられている（条例第10条第2項）。

b) 計画適合：

1. 手続きの対象行為				
丹波篠山市まちづくり条例（以下「条例」という。）の手続きの対象行為（以下「開発行為等」という。）は、次のとおりである。				
事前協議	許可申請	種別	内 容	対 象 規 模
●	●	建築物	新築、増築、改築、用途の変更、移転、外観の変更（修繕・模様替・色彩変更）	高さ10m以上又は 建築面積300㎡以上
●	—	工作物 （太陽光発電施設を除く）	新設、増築、改築、移転、外観の変更（修繕・模様替・色彩変更）	高さ10m以上又は 事業面積300㎡以上
●	●	太陽光発電施設の設置 （建築物に設置するものを除く）		事業面積200㎡以上
●	●	土地の利用目的の変更（建築物の建築等若しくは工作物の建設等又はその両方の行為に限る。開発行為を除く。）		次のいずれかに該当する場合 ・事業面積500㎡以上 ・建築面積300㎡以上 ・工作物の事業面積300㎡以上
●	●	開発行為 （都市計画法第4条第12項）		事業面積500㎡以上 （500㎡未満でも計画戸数が3以上となる宅地分譲（共同住宅を含む）の場合は手続きが必要）
●	●	土地の開墾、土石の採取、鉱物の掘採その他の土地の形質の変更		事業面積500㎡以上
●	—	木竹の伐採		事業面積500㎡以上
●	—	屋外における土石、廃棄物、再生資源その他の物件の堆積		事業面積500㎡以上
※ 自己の住居の用に供する目的で行う場合などを除く。 土地の利用目的の変更で、市長が特に認める場合を除く。 事業面積が3,000㎡以上の開発行為にあっては、都市計画法第29条に基づく開発許可申請。				
丹波篠山市土地利用基本計画との整合 建築物の新築、開発行為及び太陽光発電施設の設置にあっては、丹波篠山市土地利用基本計画（丹波篠山市土地利用基本条例（平成26年篠山市条例第14号）第5条第1項の規定に基づく計画）に定める各土地利用区域の開発行為等に関する立地の基準と整合する必要があります。				
- 1 -				

図-5：丹波篠山市まちづくり条例の手引き（平成31年5月）より

計画適合とは、土地利用調整の手法として、個別の開発行為等に対しまちづくり等に関連する計画（マスタープラン等）への適合を促しあるいは法と政治 72巻1号（2021年5月）199(199)

義務づけることをいう。⁽⁸⁾

計画適合については、まちづくり条例第4条第3項が「事業者及び工事施工者の責務」として次のように定めている。

まちづくり条例 第4条

3 事業者及び工事施行者は、開発行為等を行うに当たって、この条例の目的を達成するために、次に掲げる計画と整合を図るとともに、市民及び地域住民の合意形成を図らなければならない。

- (1) 丹波篠山市土地利用基本計画、(2) 丹波篠山市都市計画マスタープラン、(3) 丹波篠山市農業振興地域整備計画、(4) 丹波篠山市農都創造計画、(5) 丹波篠山市森林整備計画、(6) 丹波篠山市景観計画
- (7) 丹波篠山市環境基本計画、(8) 生物多様性ささやま戦略、(9) 里づくり計画、(10) その他関係する計画

形式的には、土地利用基本計画の立地基準への整合はまちづくり条例の求めるまちづくり関連計画への整合のひとつとして後から追加されたかたちになる。⁽⁹⁾

3) 事前協議の手順は次のようである（図-6）。

(i) 事業者による事前協議申立に先立つ地域住民に対する説明（条例第5

(8) 「計画適合」と「基準適合」については、内海・前注2) 96頁、300頁、内海麻利「条例による土地利用調整の可能性に関する一考察～開発手続における計画適合性規定に着目して」都市計画論文集 No. 36 (2002) 361-366頁。

(9) 土地利用基本条例および土地利用基本計画にあわせてまちづくり条例も一部改正されている。

(i) まちづくり審議会に係る諸規定が土地利用基本条例に移された。

(ii) 土地利用基本計画に係る事項が追加された。

①第4条第3項のまちづくり関連計画のリストの時点修正とともに、

②土地利用基本計画（立地の基準）の実効性を確保するため、条例許可の許可基準に計画適合を求める第3項が追加された。

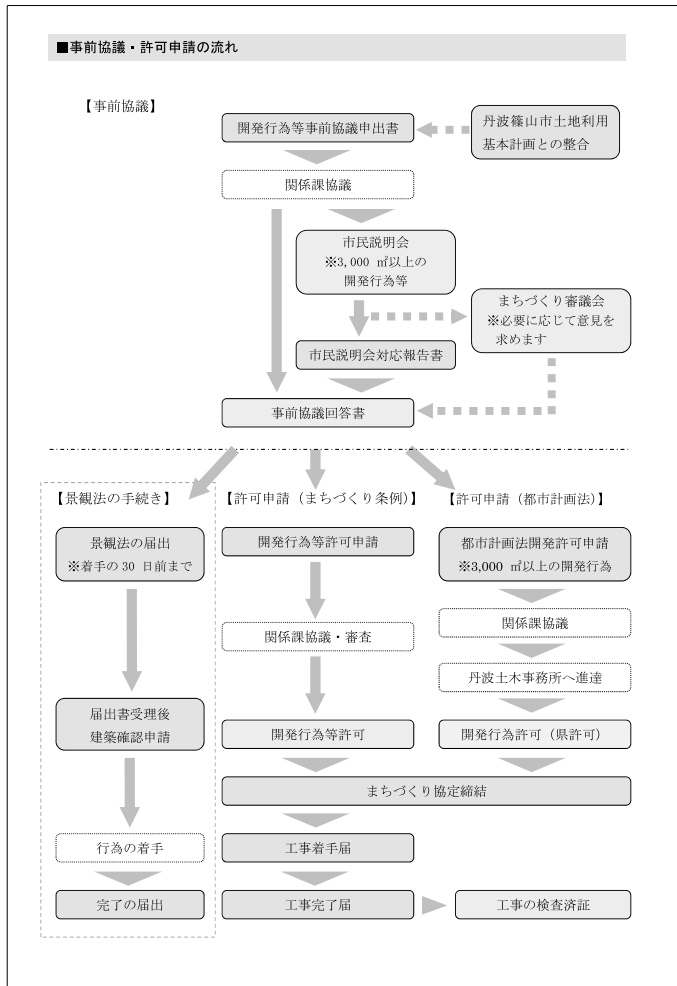


図-6：丹波篠山市まちづくり条例の手引き（平成31年5月）より

条第3項）

(ii) 市が主催する市民説明会の開催（条例第6条）

大規模な開発行為等（事業区域面積が3,000㎡以上，風俗営業を目的とした開発行為等など）については，「周辺への影響に鑑み，市民自治の法と政治 72巻1号（2021年5月）201(201)

実現及び質の高い開発誘導のために」(まちづくり条例の手引き)市長による事業者の市民に対する説明会の開催を市に義務づけている。また、条例は市民が説明会で意見や質問することを保障し、市長に対し説明会開催を求めることができることを定めている。

そして、事業者の説明会での市民からの意見・質問に対する対応方針等を速やかに市長に提出することを義務づける。

(iii) 事前協議は市が回答書を交付することにより終了する(条例第7条)。

回答書には開発行為等の実施に当たり行うべき措置等を記載することができる。

(iv) なお、(a) 立地の基準の例外を認めるとき(義務的。条例第5条第4項)、(b) 景観等に関し開発行為の質の向上を図る等の必要があるとき(任意。条例第7条第2項)、まちづくり審議会の意見聴取が行われる。

4) 条例に基づく許可

まちづくり条例は、独自の許可制を採用している(条例第8条)。

事業者は、事前協議の回答書の交付を受けた後に、市長の許可を受けなければならない。対象行為は事前協議の対象とは若干ズレている。都市計画法の開発許可や森林法の林地開発許可といった法令の許可の対象行為は除外されており、いわゆる横出し・落ち穂拾い条例的なものである。許可基準は、(i) 技術的基準への適合と(ii) まちづくり計画への整合(および回答書に記載された開発行為等の実施に当たり行うべき措置の遵守)である(条例第9条)。許可を受けた事業者は開発行為等について市長とまちづくり協定を締結する(条例第14条、協定の内容は規則第26条)。

5) 例外取扱いの手続～立地の基準の審査

a) 開発行為の事前協議・条例許可において、まちづくり関連計画への
202(202) 法と政治 72巻1号 (2021年5月)

整合が求められるが、そのひとつである土地利用基本計画（立地の基準）との整合は、原則ルールはほぼ確定的・数値的な基準で定められており、さほど難しい審査・判断ではない。そもそも土地利用計画（立地の基準）にはそれを公けにすることを通じて事業者にあらかじめ整合した土地利用を行うよう配慮をうながすことが期待されている。

b) 立地の基準に適合しない案件について、原則ルールからの例外を認めるための手続が別に用意されているわけではない。事前協議の段階でその是非が判断されることが予定されている。事前協議の手続のなかで適合していないが例外的に許容するかどうかの審査・判断をも行うのである。その際、まちづくり審議会の意見聴取が義務づけられている（条例第6条第4項）。

c) 市の説明では、原則として例外は認めない、市に相談があった段階でできないと説明して諦めてもらう。ただし、市としても政策的に実施すべき内容であるとか他の計画に記載されておりどうしても実施しないといけない場合とかに、市長とも協議のうえ、例外的取扱いの手続きをとるのだ、と言う。

つまり、例外的取扱いの是非を検討する事前協議手続きに乗せるかどうかは、まずもって、検討に値するあるいは例外を認めるべきだと市の第一次的な判断に委ねられている。

(9) 暫定的なまとめ

1) 丹波篠山市は、平成12年から国土交通省の「土地利用調整システム総合支援事業」の補助金を受け、平成15年3月に「篠山市土地利用調整基本計画」を策定し、さらに平成15年9月に兵庫県と合同で緑条例のゾーニングや環境形成基準の見直しを実施し、12月に第1次の「篠山市土地利用計画」を策定している。

第1次計画では、13種類の「土地利用区域」を設定して地域の特徴を反映した土地利用方針を示し、また地区レベルの計画類型として里づくり計画を想定した「土地利用誘導地区」をおき、それを図面におとした土地利用構想図を定めている。

そして、そこで示した土地利用を緑条例とまちづくり条例の手続や地区レベルの里づくり計画とその手続でもって、あるいは景観計画に基づく誘導との一体化でもって、実現しようと試みてきた。

しかし、土地利用方針だけではふさわしい姿への誘導が満足にできていないし、緑条例のガイドラインなどによる誘導には限界も露呈してきている。

そこで、基本的な枠組みは維持しつつ、独自の土地利用計画でもって、土地利用区域の区分を再編し、土地利用（用途）について立地の基準を設定して明確性をもたせたかたちで特定用途を制限しよう、また、そのための仕組みをしっかりと土地利用基本条例で定めよう、としたわけである。用途規制を強化することで優良な農地を保全するとともに、市街地や集落の無秩序な拡大を防止しようとしたわけである。

2) 丹波篠山市の土地利用調整に仕組みの特徴として、第一に、実体的な基準は、①土地利用基本条例に基づく土地利用基本計画（立地の基準）、②景観法に基づく景観計画（景観形成基準）、③兵庫県緑条例に基づく地域環境形成基準とガイドライン、④地区レベルの緑豊かな里づくり条例に基づく里づくり計画と兵庫県緑条例に基づく地区整備計画、と多元的に構成されており、しかし第二に、手続き的には、まちづくり条例に基づく事前協議に流し込み一体として調整（指導）を行う（そうでないものは景観法に基づく届出や緑条例に基づく届出を媒介に指導を行う）仕組みを採用していることであろう。そのため、対象行為と対象規模等を相互に整合させている。

2. 事案の概要

以上の土地利用誘導の仕組みを前提として、あらためて事案の概要と経緯⁽¹⁰⁾を整理しておこう。

2-1. 事業計画案の概要

1) 対象となったホテル（ホテルルートイン丹波篠山（仮称））の計画案の概要は一微修正が繰り返されているが、8月10日のまちづくり審議会に提出されたものでは一次のようである。

敷地面積：4,102.13 m²，用途地域：指定なし，建坪率：70%，容積率：200%，建築物の用途：ビジネスホテル，構造：鉄骨造（耐火建築物），階数：地上3階，最高高さ：11.95 m，建築面積：1,550.73 m²（建坪率37.80%），延床面積：3,672.27 m²（容積率89.52%），客室数：105室，駐車台数：60台。通常のビジネスホテルとは異なり，家族用のツインルーム・ダブルルームを主体とし（75%），人工温泉の大浴場やレストランを設ける。

2) 立地場所は，西日本 JR バスが所有する「旧篠山営業所跡地」で，国の史跡の篠山城趾を中心に広がる城下町地区にあり，重要伝統的建造物群保存地区「河原町妻入り商家群」と隣接する。これまで市が借り受けてイベント用に市営駐車場として利用してきた。これまでも物販販売等の開発計画が持ちあがったこともあり，市がイベント時の駐車場として借り受けることで無秩序な開発につながらないようにしてきたという。

3) 立地場所は，冒頭でも言及したように，土地利用基本計画では「歴史環境形成区域」に指定されており，「立地の基準」によれば建築面積が

(10) 以下の記述は審議会提出資料のほか，市広報誌2019年10月号，11月号，12月号，また丹波新聞2017/06/25，2019/5/24，07/17，8/10，神戸新聞2019/8/11，毎日新聞2019/08/14，09/05，朝日新聞2019/06/07，08/11，09/05などに拠っている。

1,000m²を超える大規模な商業・業務施設の新築は認められない。そのため、例外的な取扱いの是非をめぐる紛争が生じたわけである。

2-2. まちづくり条例に基づく事前協議の手続

1) 事前協議の申出に先立ち、2019（平成31）年2月に事業者が地元説明を実施している（なお、6月以降にも地元向けの説明会を追加実施しているようである）。

2) 3月25日にルートインは市にまちづくり条例に基づく事前協議の申出を行った。

3) 5月14日に市はまちづくり条例第6条に基づく市民説明会を開催している。

開発区域の面積が3,000m²を超えるから市民説明会の実施は義務的である。出席者は約50人、丹波新聞2019/05/24によれば、本事業が土地利用基本条例違反ではないかとの指摘があり、市の担当者は、今回の開発が「原則」から外れていることは認めつつ、「条例の趣旨に配慮して建設されるもので、町の活性化に資するものと判断した。よりより開発にしていきたい。今後も説明を続ける」と答えたという。

4) 6月から8月にかけて3回にわたりまちづくり審議会が審議を行っている。

土地利用基本計画（立地の基準の原則ルール）からの例外の是非が問題となるから、審議会の意見聴取はまちづくり条例上義務的である（第5条第4項）。

まちづくり審議会での審議は紛糾し審議が継続したが、8月10日に反対意見もあったが多数決で例外的に認めることに決した。これを伝えるのが冒頭の新聞報道である。

5) 8月28日付でまちづくり審議会の答申がなされている。

「今回の開発行為は、地域貢献や観光振興につながり、市民生活の安定、産業の振興・発展に資するものであるとの意見が多数を占めたことから、土地利用基本計画の方針に反するものではないと認定します。」(答申)⁽¹¹⁾

- 6) まちづくり審議会の答申を受けて、9月3日付で市はルートインに事前協議の回答書を通知し事前協議を終了した。

2-3. その後の動き

- 1) その後、市は10月1日と11月2日の2回、市民説明会を開催してい

(11) 答申は続けて、「なお、地域環境に配慮した歴史的な町並みとの調和については、3回の審議を経て歴史的な成り立ちを踏まえて当初案から大きく改善された点について評価しますが、一部の委員より土地利用基本計画の運用等も含め、下記の意見がありましたので付記します。」として、次の意見を付している。

「・実施に当たっては、篠山伝統的建造物群保存地区の隣接地として、より一層の歴史的な街並みとの調和を図るとともに、地域の魅力の更なる増進のため地域と連携した取り組みや運営に努めること。

・土地利用基本計画の立地基準の特例を適用するに当たっては、「開発行為等に関する立地基準」の運用に関する指針はまちづくりに関する計画との整合性等への配慮を求めている、まちづくりに関する計画において当該土地の特例的な利用が即地的に位置づけられているなど当該土地の特例的な利用が妥当であるか検討すること。

・土地利用基本計画の立地基準の特例を適用するに当たっては、当該開発行為が、法令・条例等に基づく現行の基準を遵守しているだけでは十分でなく、地域環境の保全や魅力増進に資する斬新な提案や積極的な取り組みを有するかどうかを慎重に判断すること。

・土地利用基本計画の立地基準の特例を適用するに当たっては、当該開発行為の是非についての開かれた議論及び当該開発行為の内容の変更等が可能となるよう、できるだけ早期の段階で行政・事業者・専門家で協議し、地域特性に応じた設計条件を設計段階に入る前に明確にすることによって、開発行為がより良い方向に改善され推進される体制とプロセスを構築すること。」

る。事業者であるルートインは出席していない。市広報誌2019年12月号には説明会での主な意見が記載されている。

2) 事前協議の終了を受け、その後はまちづくり条例に基づく開発許可を受け工事着工にすすむわけだが、事業は当初の予定より大幅に遅れている。コロナ禍の故かしばらく事業者側の手続が停止していたようであり、現在（2021年3月）兵庫県の景観影響評価手続（景観アセス）の事前審査中だと聞く。⁽¹²⁾ 景観アセス手続のなかで建物の外観等が修正・変更される可能性があり、景観アセス手続終了後に市のまちづくり条例に基づく許可手続が行われることになる。

2-4. 反対する市民の動き

1) 「丹波篠山の美しい風景を創る市民の会」が元篠山市副市長の金野幸雄さんらを中心⁽¹³⁾に6月4日に結成され、「緊急企画 10年後の丹波篠山

(12) 兵庫県では、景観の形成等に関する条例に基づき、一定規模以上のホテル・旅館・パチンコ店等景観に及ぼす影響が著しく大きい建築物等（「特定建築物等」、第2条第6号）の新築等について、届出を義務づけ、「特定建築物等景観」への適合に関し指導・助言、勧告・公表、所有者等への要請といった仕組みを定めている（兵庫県条例第27条の2の2から第27条の2の6）。併せて2006年から景観影響評価（景観アセス）の実施も義務づけ届出の前に事前評価を行う仕組み（第27条の2の7から第27条の2の14）を導入している。事業者による景観影響評価準備書の作成・提出からはじまり、準備書の公告・縦覧、住民説明会の開催、住民意見書の提出と事業者の見解書の作成といった住民からの意見聴取手続と、景観審議会の審議を経た準備書に対する審査意見書や評価書に対する再審査意見書の作成・通知といった県による良好な景観形成を図るための指導・助言等を行うものである。

(13) 金野幸雄さんは、兵庫県職員、篠山市副市長（2007年～2011年3月）を努めた後、2009年2月に一般社団法人ノオトを設立し、丹波篠山市で「古民家の宿・集落丸山」「篠山城下町ホテル NIPPONIA」など分散型エ

フォーラム」を3回にわたって開催し、また市及びまちづくり審議会に意見書を提出するなど、ホテル立地の反対運動を展開した。創る会は繰り返し市に意見書を提出し、メンバーがまちづくり審議会の会議も傍聴している。

2) 訴訟の提起

10月29日に市民2人（金野幸雄さんと他1名）が土地利用基本計画を逸脱し市民への説明も不十分などとして市による開発許可の差し止めを求める行政訴訟を神戸地裁に提起している。

新聞報道⁽¹⁴⁾によると、例外を認めると基本計画がないがしろにされ、市自治基本条例に盛り込まれている「市民の積極的なまちづくりへの参画」を侵害する。ホテル計画について「市総合計画や景観計画などに適合しておらず、例外で認める理由はない。市に市民説明会開催を求めたが開催せず、説明も不十分で手続面も問題がある」と主張し、建設を認めたのは裁量権を逸脱しており、良好な景観を享受する権利やまちづくりに参画する権利を侵害する、とある。

他方で、市長は「手軽に泊まれるホテルは観光活性化のために大切で、事業者にも景観への配慮をしてもらっている。景観は守るだけでなく生かしていけないと市民の理解は得られない」とコメントした、とある。

リア開発事業を実現し、集落再生や歴史地区再生を支援する活動を行っているが、著名でありこれ以上の言及はしない。なお、2001年から兵庫県丹波県民局まちづくり課長として兵庫県緑条例に基づく丹波地域の区域区分と地域環境形成基準（とガイドライン）の策定にかかわっている。また、副市長として景観条例と景観計画の制定に、市のまちづくりアドバイザーとして土地利用基本条例と土地利用基本計画の制定にかかわっている。

(14) 訴訟については、丹波新聞2019/10/31、毎日新聞2019/10/29、朝日新聞2019/10/29、2020/01/23による。なお、提訴の動機及び主張については金野さんのブログに詳しい（<https://note.com/kazenooto/magazines/>）。

2-5. 事前協議に先行する動き

1) ホテルルートイングループが丹波篠山市にホテルを出店する計画はすでに2016（平成28）年前頃から動きがあったようである。ルートイングループ会長が篠山のまちなみや景観を気に入り、2016年頃秋頃からホテル建設の構想が持ちあがり、出店を計画するに至ったようだ。当該立地場所はルートインが自らのリサーチのなかで目をつけたようである。

2017（平成29）年2月には市長が東京でルートイングループの永山会長を訪問し市の意向等を伝えている。ルートイン側からは、場所はJRバスの跡地で、地元雇用も行い活性化に寄与するので用地の無償貸与や建設助成の要望がなされている。3月7日に市長は市議会全員協議会に誘致を進めたい旨の説明を行っている。市長と会長の何度かの面談（協議）を経て、6月23日には市民センターで「ルートイングループ永山との意見交換会」が開催され、商工会、観光協会、旅館業組合、周辺自治会、市会議員ら約100名と意見交換会を開いている。その後も、建設に向けてルートインと市のあいだで条例の手続、スケジュール、設計などをめぐって協議がすすめられた。

JR との交渉もすすめられており、ルートインと西日本 JR バスとのあいだで土地の利用に関する合意は市も間に入って既に（事前協議の前に）できあがっていたようだ（30年間の事業用定期借地）。

2) 要するに、当該場所へのホテル建設は、事業者側から持ちかけた話ではあるものの、市がそれを前向きに受入れた段階で実質的には市による企業誘致政策なのであり、ルートインと事業計画をめぐって踏み込んだ協議が繰り返されている。

3. 若干の検討

3-1. まちづくり審議会での審議

1) まちづくり条例（第5条第4項）は「土地利用基本計画との整合を図る必要があると認めるときは」まちづくり審議会の意見を聴くことを義務づけている。本事案についてまちづくり審議会は6月7日、7月10日、8月10日の3回にわたり審議を行い、最終的に賛成多数で了承された（委員10名中賛成6名、反対は学識者委員3名だった。会長は賛否に加わっていない）。

当初、市は審議会が紛糾し継続することは想定していなかったと思われる。⁽¹⁵⁾ 例外的取扱い⁽¹⁵⁾は本事案が初めてではない。また当日（6月7日）は別の議事も用意されていた（が時間切れで審議できず、次回に持ち越された）。

2) 審議の主要な主題は、立地の基準（原則ルール）からの例外を認めるかどうかをめぐって、(i) 景観の観点から予定される建築物の周辺景観への整合性をめぐる議論と、(ii) 指針に明記された市のまちづくり関連計画等との整合性、の2つがあったが、(ii) をめぐっては十分な議論にならず、(i) の景観については、確かに関心が集中したが、議論の交通整理が適切に行われず、景観の観点の位置づけが曖昧なままだったと感じている。

(15) 立地の基準からの例外取扱いは本事案がはじめてではない。平成28年に土地利用基本計画では「農住調和区域」とされている区域で禁止されている工業施設（農機整備工場）の立地を許容した事例がある。審議会では、地域住民との合意形成が図られるならば、農機整備工場という市の農業発展に有益な施設であること、既存宅地であり周囲に大きな土地利用上の混乱は生じるおそれがなく区域の土地利用の方針に反するものではないことから景観や住環境への配慮を求める意見を付して認めている。

3-2. 景観をめぐる議論

1) 景観の観点からは、そもそも建物のボリュームが大きく事業者と再検討の協議をすべきだとの委員意見もあったが、市も事業者も一顧だにしていなかった。建物の形態等については、委員からの専門的見地からの指摘を受けて、事業者が修正等を行い、2回目、3回目の審議会に事業者から修正案が提出され改善がなされている。それが十分だったかどうかは、ここでは措く。

2) 問題は、何のために景観＝建物のデザイン等を議論しているのか、視点が定まらなかったことにある。立地の基準からの例外取扱いを検討するにあたって、景観がどのように取り扱われるべきなのか、が審議にあたって自覚されなかったのである。

景観形成基準を遵守していれば足りるのか。審議会では委員からもし立地を認めるとしても、例外的な許容なのだからたんに景観形成基準を遵守しているだけでは足りず「より良いもの」であることが要求されるとの意見が出されたが、「良いもの」は例外を許容する積極的な根拠づけになるのだろうか、それとも、「良いもの」であることは例外を認める以上当然の前提条件であるにすぎないのだろうか。

立地基準に適合する開発行為等であっても、ものによっては景観のよりいっそうの質の向上を図るために審議会の意見聴取が行われることがあり、これまでも行われてきた（まちづくり条例第7条第2項）。立地基準に適合する案件での審議とは異なる景観審査なのかが明快にされることなく審議がなされ、その結果「土地利用基本条例の例外を認めるかどうかの議論が建物のデザインなどにすり替わってしまった」との指摘（審議会終了にあたっての金野さんのコメント。毎日新聞2019/08/14など）がされることになった。

3-3. 審議会での審議の構図～当事者の変容

1) 審議会での3回にわたる審議は、(1) 最初に事業者から設計の変更等についての説明がなされた後、事業者は退席し、(2) もっぱら委員からの質問に対し市が応答するというかたちですすめられた。また、審議には市長自らが出席し、委員との応答の前面に立った。

2) 事前協議の事前協議

通常、大規模な事業案では(条例に基づき申出書を提出して行われる)事前協議はその前に事前相談を必然的に伴わざるをえない。事業者としては事業の前提となる法的諸条件等を把握しないと事業の採算性が計算できないし建築物等の概略的な設計にも着手できず事業計画がたてられない。本事案では2017年2月以降事業者と市との協議が繰り返されている。そこで土地利用調整の仕組みやまちづくり条例に基づく事前協議の手続に関する情報は市から提供されたであろうし事業者も当然把握していたはずである(市広報誌2019年10月号には、2018年3月に条例などの手続に関する協議が、6月にスケジュールに関する協議が、9月以降に設計に関する協議がなされた旨の記載がある)。

事業者から市にホテル建設の企画を要望した2017年2月の段階で当該場所での立地が示されている。そして、事業者が主張するように事前協議に持ち出された建築物ボリュームが事業採算性の観点から最低限のもので立地基準に適合する大きさに抑えることはできないというのであれば、立地基準に適合せず例外的取扱いが必要となることは比較的早い段階で事業者は把握していたと考えられるし市側もわかっていただろう。言い換えると、事業者からすれば事前協議の前の協議の段階で立地の基準からの例外的許容は確定させておかなければならなかった重要事項であり、既に事業者と市のあいだで了解されており、事前協議の段階でいまさらひっくり返すことができないことだったのだらう。⁽¹⁶⁾

- 3) まちづくり条例の事前協議は事業者と市が協議することを前提としたものであるが、このような構図は本事案には成り立たない。⁽¹⁷⁾

(16) 黒木正郎「5.4 集団規定の許可制移行の、建築・開発事業者への影響について」日本建築学会編『成熟社会における開発・建築規制のあり方—協議調整型ルール of の提案—』(2013) 289-299頁, 291頁は、建築基準法の集団規定が裁量を伴った許可制(協議調整型)に移行したらという思考実験で、事業者・設計実務の側からすれば、計画当初の段階で確実に許可を得るための条件を聞き出す「事前の事前協議」が要望されるだろうという。そして、事業の成立性と土地価格算定の前提となるから、事前の事前協議の際に得られた条件が、協議者によって変わらないこと、秘密が守られること、条件が変わらないことの3条件が求められるという。また、協議調整型は許可目的の詳述を求めることであり、許可目的は求められる地域像をかなえることだから、地域像を可能な限り具体的に記述すること、事前協議を積み上げて申請に到達した後での条件の追加は小さくすることが重要だという。

(17) 行政と私人のあいだの協議については、田尾亮介「協議に関する手続」法律時報第87巻1号(2015) 30-38頁。田尾は、(i)「行政が私人の行動を一定の方向に導くための協議」と(ii)「行政と私人が交渉によって当該活動の前提を決めていく協議」の種類の提示する。(i)は、許認可申請や届出に先立って行われるもので、許可基準などあらかじめ基準が定められている「事前確定型ルール」のもとで行われる協議であり、申請の事前審査とそれを越えて住民等第三者の利益の配慮や行政側の情報収集と要求の反映の場でもある。(ii)は、行政と私人が相互の意見を調整し基準等の活動の前提(「協議調整型ルール」)を決めていく協議であり、規範・ルールを定立する過程とも評価できる。(ii-1)一般的で定性的な基準をその場に即した基準なり即地的な基準なりに確定するケース(例えば景観協議など)と、(ii-2)地域環境への貢献度に応じて高さ規制を緩和する協議の事例が想定される。(ii-1)では、協議は一般的な基準をその場に即した基準に落とし込むための仕組みだが、(ii-2)では、制緩和等の事業者側のインセンティブと公益増進がセットになっている点が特徴的であり、緩和に見合う公益増進の中身が問われることになる。

本事案に即して2つの連結された協議過程をみれば、第一に、協議の重心は先行する事前協議の事前協議にシフトし、第二に、本来の事前協議は

代わって審議会の審議で際立ったのは、ホテル誘致派の市長（市）と疑義を呈する（一部の）委員という構図である。

地方自治体において審議会等に首長が出席し事務局の職員に代わって積極的に発言しあるいは質問等に応答することはさほどめずらしいことではない。しかし、委員に説明し応答するにあたって、市長が対応するのと職員⁽¹⁸⁾のそれとでは意味の重さがまったく異なる。

事業者・市・市民の構図から市・市民の構図に転換され、協議ではなく市の説明責任を果たす場になり、第三に、市と事業者のあいだでクロズドで行われた「事前協議の事前協議」の内容がどれだけ合理性・説得性を持ち得るかがそこで問われることになる。

なお、再開発等促進区制度を素材に、行政と私人のあいだの一事業者が持ち込むプロジェクトを前提とする一協議・交渉において事前に一般的に設定された水準(都市計画規制)の緩和がなぜ許されるのか、またそれに限界はないのかとの問題提起は、野田崇「都市計画における協議方式」芝池義一ほか編『まちづくり・環境行政の法的課題』2007、123-137頁。なお、注28）も参照。

(18) 森田朗『会議の政治学Ⅱ』（2014）124～155頁は、「諮問会議」,「御前会議」,「臨席会議」を区別し、政治家が審議会に出席し積極的に発言する近年の諮問会議の御前会議化を指摘する。もっとも森田の関心は「政（大臣等の政治家）」と「官（官僚）」の関係にあり、審議会の政治・行政からの距離のとり方にある。権力構造を異にする地方自治体にそのまま持ち込むことはできないが、臨席会議の審議の実態に関する記述や審議会の期待される役割と審議会での議論の質についての言及は示唆に富む。

じつのところ、市長がいかなる立場で審議会の会議に出席し発言する（できる）のかは、明快とはいえない。

審議会での会議は、原則として委員のみの出席・意見交換等が想定されている。そこに事務局として行政職員が同席する。事務局という立場は裏方だが融通無碍であって、実際には資料作成なり委員との質疑なり答申案作成なりを通じて事務局の枠を越えて行政側の立場での審議会の議論の誘導となり、それ故「審議会は行政の隠れ蓑だ」と評される一因になっている。場合により委員以外の者の出席が審議会の意思により認められる。最近では会議が公開され傍聴が認められる（し、傍聴者に発言の機会が認め

審議会への諮問には様々あるが、大きくは、市の政策を審議・検討するものと、許認可等事業者等から提出された案件の是非や妥当性等を審議するものに大別できよう。前者では市が審議の対象となる政策案を作成したのだから当然に市と委員のあいだの説明・質疑等が前提となる。後者でも、事業者等から直接意見聴取をすることもあるが、通常は市が原案を提示し、それをめぐって市職員のあいだでやりとりが交わされる。なぜなら市はあらかじめ事業者とやりとり（指導）し、暫定的な判断をしたうえで審議会の議題に乗せるのが通常だからである。市は既に暫定的ではあれ一応の決定の案をもっており、それゆえ提示した原案について市が説明し応答するのである。問題は提示される市の案の固まり具合であって、市としてもはや修正するつもりがない場合には、審議会の審議は市の原案を委員に納得させ了解させ原案通りの答申を出させるための場に墮す。

市長の出席とそこでの応答は「市の考え」がそれだけ強固に確定したものであることを委員に受け入れさせ「市の考えに納得し支持するよう」強く迫るものになる。

4) 本事案で事情が特殊なのは、市が積極的にホテルの誘致をすすめる

られることも稀にある）。

市長の出席は、事務局の立場で出席しているとみることができるし、あるいは、諮問した者としての立場からして出席は当然だということかもしれない。

いずれにしても、審議会の審議内容も多種多様であり一概には言えないが、市の方針（審議会に提示された答申の原案）に対する批判が市民等から出されており審議会がその是非をめぐって議論する場に、諮問して審議してもらい答申を受け取りそれに基づいて最終的決定を行う市長が出席し委員の発言ひいては答申の内容に影響力行使する（したようにみえる）ことは、いわば一方当事者にだけ有利な取扱いをすることであって公平性を欠き、また審議会の審議の公正・中立性を疑わしめ、答申に基づく市の決定の信頼性を著しく損なうおそれがあるだろう。

立場にあることである。市は既に事業者の当該立地場所でのホテル建設を（その規模等も含め）「市にとって望ましいのだ」とする政策的な意思決定を行っており、そのうえで審議会で臨んでいる。立地の基準からの例外的取扱いはいわば誘致のための条件整備ないし便宜供与の類いなのであって、事業者からすれば進出するのだからそれくらいしてもらって当然と思っているし、市としては自ら作ったルールでありながらそれに絡め捕られ遮二無二強行突破を図らざるを得ない。審議会に出席して委員とやりとりするのは、事業者と一定の距離を保って土地利用調整事務を司る市ではなく、⁽¹⁹⁾ ホテル誘致派の市なのである。

事業者は事業計画の概要等を説明するが、審議会の場合への出席も限られた時間に過ぎず、背景に退いている。

3-4. 事前協議における（反対する）市民の立場～市の主催する説明会

1) まちづくり条例（第5条第3項）は、事業者に対し事前協議の前に地域住民に対する事業案の周知措置を義務づけているが、これは事業区域周辺の「地域住民」（施行規則第2条）を想定したものであり、事業と周辺の土地利用との摩擦や生活環境への影響に鑑みた限定的な視点に立脚したものといえる。

他方で、条例第6条が「市民」を対象とした説明会の開催（第1項）とそこで市民が意見・質問を述べることを保障している（同条第3項）。これは市長が主催するもので、「大規模開発等に伴う周辺への影響に鑑み、市民自治の実現及び質の高い開発誘導のために」（「まちづくり条例の手引

(19) 神戸新聞2019年11月29日によると、丹波地域の課題についての丹波篠山市長、丹波市長らと兵庫県知事の意見交換の場で、丹波篠山市長からルートインホテルの建設計画では「県景観アセス（景観環境影響評価制度）の速やかな審査をお願いしたい」旨の要望がなされている。

き」3頁)実施される。また、市民が説明会の開催を求めることも保障している(第6条第2項)。

2) 本事案では5月14日に市が市民説明会を開催している。しかし、説明会は一度切りで、創る会からは繰り返し再度の説明会の開催が要求されたが、市は応じていない。

そして、事前協議の終了後、市による説明会が2度開催されている。

3) 第一に、市は、意識してかどうか不明だが、事前協議中の説明会と協議終了後の説明会を一体とみて、3回の説明会を実施したと言うことがある。

例えば市広報誌2019年12月号(「ホテルルートイン丹波篠山(仮称)の第3回市民説明会を開催しました」)、市長日記(2019/11/11)(「先日11月2日に、3回目の市民説明会を開きました」)。

しかし、事前協議中の説明会と協議終了後の説明会は、その意味がまったく異なり、同一視することはできない。

(ア) まちづくり条例は市長に市民説明会の開催を義務づけると同時に、事業者に対し説明会での意見・質問に対する対応方法等を速やかに市長に提出することを義務づけている(同条第4項)。

説明会は市が主催するがあくまで「事業者が市民に説明し、市民からの質疑を受ける場」である。説明会の場で市民等から質問や意見を事業者につつけ、事業者が応答する。そして市民と事業者のやりとりを踏まえて市は事業者と協議(指導)しあるいは協議終了の回答書に必要な措置として注文をつける。説明会は、事業者に事業案の修正等を検討する機会を与え、あるいは事業者と市民の合意形成をうながし、あるいは市に有用な情報を提供し事前協議と市の決定のための情報の質を豊かにすることを目的としている。

条例の趣旨からすれば、説明会の主役は市ではなく、市が市民に説明す
218(218) 法と政治 72巻1号 (2021年5月)

る場ではない。市は事業者が市民に説明する場を設けること（市は事業者が市民に説明し市民と質疑等を行うための場を設けなければならない）がその役割である。

（イ） 決定（協議終了）後の説明会は、事後的に市として決定したことの正当性・妥当性を説明するための場であり、市の説明責任を果たすためのものである。

事前協議中の説明会は、例外的取扱いを認めるべきかどうかの審査・検討のための情報を取得するためのものであり、協議終了後の説明会は例外的取扱いを認めたこと（事前協議をそのようなかたちで終了したこと）を説明するものである。事前協議が終わった段階で、市が当該事業に例外的な取り扱いを認めたことの妥当性・正当性を市民の説明する機会として説明会をもつことは、市の説明責任を果たす観点からは評価できるとしても、両者はその趣旨・目的をまったく異にするものであって、代替になるわけではないし、ましてあわせて一体のものとしてとらえることは不適切であろう。

4) 第二に、市が市民グループからの説明会開催要求に応じなかったことである。

すでに言及したように、まちづくり条例が想定しているのは事業者と市と市民（地域住民）の三面関係であり、俎上に載せられた事業案が市が積極的な誘致策を講じているものである場合には、条例の用意する仕組みは適切に機能できない。

しかし、市民からすると市の見解を質し意見表明する場は市が主催する説明会しかない。

条例が市民からの要求に応じて説明会を実施することを市に義務づけているとまで解釈することは難しいし、また、創る会が求める説明会とは制度上はその趣旨がズレているのであるが、条例が市民に説明会開催の要求

を認めている趣旨からすれば、市の頑なな対応が妥当だったかどうかには疑問が残る。

5) なお、「創る会」は審議会に対しても「公聴会の開催」を求めている。

⁽²⁰⁾
公聴会⁽²⁰⁾という、行政手続法第10条、土地収用法第23条、都市計画法第16条など法令等にも該当する規定がみられるが、通常、公開の場で案に対して希望者から選定された複数の一それぞれ立場を異にする一市民等が割り振られた時間内に順次賛成あるいは反対等の意見を陳述するという、行政に市民等の意見を反映させるための場がイメージされる。あまり用いられているとはいえないし、また市民-行政のチャンネルとしては一方通行であって評判もよくない。

審議会は審議会マターではないとの理由で拒否したのだが、その際上記のスタイルの公聴会が想定されていたと思う。

しかし、一方的に意見を述べるだけではなく、質疑や意見交換もできる公聴会もありえるし、地方自治体のまちづくり条例ではこのような形態の

(20) 公聴会については、室井ほか編『行政手続法・行政不服審査法（第3版）』（2018）147-148頁（太田直史執筆部分）。なお、都市計画法制研究会編「都市計画法の運用＜第2次改訂版＞」（1989）255頁以下も参照。

しかし、「公聴会」に「個々の住民の組織が等しく意見を表明し、議論し、決定できるようなプロセス」、「開かれた場で様々な住民が意見をたたかわせる中で……決定していくプロセス」をイメージすることも可能であろう。饗庭伸『平成都市計画史』（2021）115-116頁は、都市計画法で創設された公聴会は「様々な立場の住民がそれぞれの立場から異議を申し立て、それを公開の場でさばいていく……状態を想定したもの」で、いわゆるアドヴォケイトプランニングの考え方に近いものだったと言う。地域にたくさんの方の住民の組織が活発に活動しており、そういう地域で行政が主導的に公共政策を提供する状況であり、開かれた場で様々な住民の組織が等しく意見を表明し、議論し、決定できる状態を想定したものだったが、現実には日本の地域における住民の組織はさほど多元化しておらず活発でもなく、それ故に公聴会が用いられなかったのだ、とみている。

公聴会を認める例（安曇野市の適正な土地利用に関する条例など）もみられる。創る会が求めていた公聴会はあるいはこのようなかたちのものだったのではないかと考えている。

審議会の審議にあたって、創る会は審議会に意見書を提出し会議を傍聴したが、発言の機会は認められなかった。市長が会議に出席し自由に発言することができたのと対照的である。 説

異議を申し立て、意見を表明し、議論し、それを公開の場でさばいて、決定（答申）にもっていくように審議会を運営することは現行制度（意見陳述等を認める審議会運営規程第4条の活用）でも十分に可能であろう。その活用策が検討されるべきか。

3-5. 暫定的なまとめ

- 1) 以上を要するに、市は先行して例外を認める判断を固めており、審議会をあるいは市民説明会を「（すでに確定した）市の考えを説明し理解を求める場」だと考えていた。当該場所でのホテル建設の是非という立地の適性をめぐる議論をゼロベースで行うことなど市としてとうていできなかったといえる。
- 2) それゆえに、審議会の審議は建物や敷地のデザインと言った景観問題にシフトさせられた。しかし、景観の審議が立地基準に適合する開発の場合のそれと違ってあるべきかどうかはさほど意識されることがなかった。
- 3) 審議にあたっては、審議会に提出された創る会の意見書は審議会の審議に一石を投じた。しかし、創る会が直接意見を表明し市と質疑を行う場は、市民説明会としても審議会での意見聴取というかたちでも、設けられることはなかった。

3-6. 例外の構造

(1) 指針の特徴

立地の基準の例外取扱いについて、運用に関する指針の示すところは、
(i) 画一的基準によらず、個別審査によるべきことを指示し、(ii) 判断にあたっての配慮事項を示すが、そこで示された配慮事項はきわめて広範囲であり抽象度が高い。

指針の例外処理は、そもそも9つの土地利用区分全体を包括した全体的な通則であり、いかなる事例がありうるのか想定しきれないし、例外的に許容するケースも定型化しきれないということによるのだろうとも推測⁽²¹⁾できる。

(2) 「土地利用の方針」の曖昧さ

『歴史的な町』の土地利用の方針」は図-7のようなが、「特色ある歴史的資源や環境を保全し、その保存、修復を図」ることと、「中心市街地にふさわしい商業・業務地の形成を図るため、城下町の街並みに配慮した商業・業務施設の集積を誘導」することが併記されるにとどまる。都市計画マスタープランも、連続した街並み形成、周辺との調和、眺望景観への配慮（「空間づくりの方針」）と、「市内外の人々が利用する高次の都市機

(21) 計画化にあたって想起しうることをすべて想定して計画化することなどできないし、計画後の時間の経過により計画化にあたって前提としたことが変化して計画化の際の想定を超えることが起こりえる。計画が将来予測等の不確実性をもち完全に計画化しきれないという計画に内在するディレンマについては一般的に、西谷剛「行政計画のジレンマ」横浜国際経済法学第17巻3号（2009）1-22頁を参照。なお、西谷が、計画の実現（計画に適切な機能を発揮させること）のためには、「多くの人々が当該計画を話題にし、論ずることによって一定の結論を得るという手続を意識的に設定することである。そういう手続を「計画討議」と呼ぶ」と、開かれた手続きを提案することは、本事案を考えるうえでも示唆的である。

(8) 歴史環境形成区域!

- 歴史環境形成区域は、「城下町、宿場町等の歴史的資源及び環境の保全及び活用を図る区域」とします。
- 史跡篠山城跡を中心とした城下町については、特色ある歴史的資源や環境を保全し、その保存、修復を図ります。同時に、中心市街地にふさわしい商業・業務地の形成を図るため、城下町のまちなみに配慮した商業・業務施設の集積を誘導します。
- 街道沿いの歴史的まちなみ、家なみや、丹波焼窯元周辺における歴史的環境の保全・育成を図るため、貴重な歴史的資源の保護に努め、歴史的なまちなみに配慮しつつ、地域の暮らしに寄与する居住・商業・業務施設等の導入を促し、歴史的環境における集落のコミュニティの形成及び継承を図ります。
- 既成市街地においては、現在の基盤の整った良好な住環境を保全しつつ、今後発生が想定される空き家等の解消に努めます。
- 農用地区域については、農業の基盤であり田園景観を構成する重要な土地であることから、農地として保全することを原則とします。

＜抑制すべき用途の考え方＞

- 城下町や宿場町等の歴史的資源や環境の保全、活用を阻害する恐れのある大規模な商業・業務施設や工業施設（既存施設やそれに付随するものは除く）の立地やそれらを目的とした開発行為を抑制するものとします。

図-7：丹波篠山市・土地利用基本計画（2014年）より

能が密度高く集積した、『主核』にふさわしいにぎわい・観光・交流拠点の形成」といった以上の言及をもっておらず、本事案について例外を認めるかどうかの判断に有用なだけの明確な将来像を示していない。

丹波篠山市の土地利用誘導の主な関心は、市街地の無秩序な拡大の防止、景観上も重要なまとまった農地の積極的な保全と市街地とその周辺を取り囲む農地との共存等にある。土地利用基本計画と都市マスにおいて歴史環境形成区域の土地利用の方針が曖昧な内容にとどまっていることもやむを得ないともいえる。

(3) 厳格な基準と緩やかな基準

1) 立地の基準（原則ルール）によれば、歴史的環境形成区域における商業・業務施設の立地は、建築面積により 300m² と 1,000m² の数量的基

準でもって3分類される(図-3)。

このように規模で区分したのは、「大規模な商業・業務施設や工業施設の立地やそれらを目的とした開発行為」は「城下町や宿場町等の歴史的資源や環境の保全、活用を阻害する恐れ」があるので抑制すべきだ、という『歴史的な町』の土地利用の方針に基づいている。

土地利用の方針の「歴史的資源や環境の保全、活用を阻害する恐れがある」ほど大規模かどうかの判断を、立地の基準は1,000m²という数値的基準で置き換えているわけであるが、(i) この数値的基準を一応のもの(緩やかな基準)とみて、それを超えるものであっても個々の案件の個別事情を考慮して許容するという緩やかな運用もありえるし、(ii) 基準を機械的に適用し厳格に運用する、例外を認めるのは特例中の特例であって極めて例外なのだという運用もありえる。⁽²²⁾

基準として設定した以上、基準に沿った適用をすることが期待される。そうでなければ基準を設定した意味がないからである。しかし、基準に基づいて適用するとしても、案件によっては不合理な結果を生じることが避けられないから、例外を認める余地は常に⁽²³⁾ある。

(22) 例えば、建築基準法第48条の例外許可の運用が「使われないに越したことはない」という認識から変化してきていること、運用のあり方をめぐっているような考え方があることは、柳沢厚「用途地域制～その歩みと若干の論点」新都市 Vol. 70 No. 11 (2016) 49-57頁, 55頁, 柳沢厚「最低基準と集団規定」柳沢・山島編『まちづくりのための建築基準法集団規定の運用と解釈』(2005) 27-29頁。

(23) 基準、とりわけ数値基準とそこからの逸脱、個別審査との関係については、交告尚史「行政判断の構造」磯部ほか編『行政法の新構想Ⅰ』(2011) 269-289頁, 275頁以下。本文の記述にあたっても示唆を得た。

また、定量的・数値的基準と定性的基準の対比は、とりわけそれが先鋭的に現れる景観コントロールの場面で論議されてきたが、参照、「特集・まちづくりにおける都市計画・建築規制の権限行使のあり方—規制権者の

基準への依拠度・誘導力は、一つには、設定された $1,000\text{m}^2$ という基準の合理性がどれだけあるにかかわる。⁽²⁴⁾二つには、基準を適用することの合理性がどれだけあるにかかわる。基準を超える場合は一原則許容されないのだから—例外を認めるには例外を認めるに値する合理性（積極的な理由）が求められるが、その際に要求される理由の納得性の程度・強度である。

2) 一般に土地利用調整系の仕組みにおいて、立地の基準は、法令・条例等の「堅いルール」というよりも、開発協議の基準であり協議を通じて弾力的に・柔軟な対応が許される「柔らかなルール」だと理解されてきたところがある。篠山市の土地利用基本計画でも、原則は一応維持しつつもケースバイケースで最適解を見つけるしかないと現場（市の担当者）は考えていたように思われる。

(4) 制度内在的判断と外在的な公共性

例外を認めるロジックには2つのものがありえると柳沢は言う。⁽²⁵⁾

①法令基準の目的に照らして、その目的を損なわない範囲であれば基準から逸脱するのも差し支えない（建基法第48条ただし書の用途地域の指定目的に反しないなど）。

②基準は満たさないが、その地域の状況によりやむを得ない、あるいは別の公益目的実現のためにやむを得ない。

裁量拡大論と規制基準明記論」日本不動産学会誌27巻3号（2013）。

(24) 審議会では、市の担当者から「 $1,000\text{m}^2$ という基準も大きな議論をして決めたわけではない」との発言があったが、一概に非難されるものではない。計画・条例の立案担当者としての率直な見解の吐露であろう。これは市が基準を緩やかなルールとみていることを推測させる。

(25) 建基法第48条の例外許可に関する言及であるが、柳沢・前注22) 13-34頁、31-33頁を参照した。

そして、柳沢は、(i) では基準の目的が別のかたちで達成されるが、(ii) の場合は外部的要請によって規制の目的を一部犠牲にするかたちで緩和することであり、基準が要求する内容を満たすこととそれによって失われる他の社会的利益とを比較して、他の社会的利益が優ると判断される場合は、その程度に応じて基準が実現しないこともやむを得ないという考え方だという。

本事例に即して言えば、(i) 制度内在的にはいったん土地利用の方針に戻り、「城下町や宿場町等の歴史的資源や環境の保全、活用を阻害する恐れ」が「なければ」、消極的な理由づけではあるが、例外を認めるための一応の理由になるといえるだろう。

しかし、(ii) きわめて例外的な取扱いなのだというところに力点を置くのであれば、たんに「阻害する恐れがない」ことにとどまらず、「城下町や宿場町等の歴史的資源や環境の保全、活用」を「よりいっそう積極的に促進する」ほどの効果があることがその理由の合理性として求められることになるだろう。しかし、これは制度外在的な公共性があることと同義であらう。

3-7. 争点～大きすぎる政策論争

創る会の意見書をあらためてながめると、そこでは市が推進しようとしている大きな政策の方向性に対して疑問が投げかけられてようにみえる。立地の基準の例外を認めるかどうかよりも、その紛争の本質は土地利用を超える「地域の将来像」をめぐる対立であったと思われる。

また、ホテル等の宿泊施設なり当該場所での大規模建築物の立地は市にとっても伝建地区を含む城下町エリア全体にとっても一空間形成の観点からも道路交通・駐車場整備あるいは産業・雇用からも、そして観光戦略の観点からも一大きなインパクトをもたらすものであり、そのようなものを

立地基準からの例外審査で処理すべきことなのかが問われていたように思われる。

1) 創る会から市および審議会会長宛に5月15日、7月8日、8月6日、そして審議会終了後の8月19日と4回にわたり、意見書（申入書）が提出されている。審議会に提出された市の例外を認めるべき理由づけも反対グループから提出された意見書を強く意識したものとなっている。また市長名で意見書（7月8日付け）に対する直接的な反論書（7月10日付け）が出されている。

2) 双方の見解は多岐にわたるが、ここで逐一紹介することはできないし、またその必要もないだろう。

(a) 創る会の意見は、大要、(1) 議論のもととなるデータの欠落であり、具体的なデータも示さず市が大丈夫だと主張することへの批判、(2) 市の明確な政策がないにもかかわらず、観光、産業・雇用、駐車場等について市が大丈夫だと主張することへの批判、(3) 事業案の説明はあっても、適用されるルールつまり「立地基準（原則ルール）では禁止＝例外的取扱いをする」ことが十分に説明されないまますすめられていること、(4) 議論が尽くされず、拙速にすすめられたこと、そのため、多くの疑問点、論点が議論されなかったこと、(5) 反対グループに意見陳述の機会が与えられず、「公平性を欠いたまま」審議が終了したことという手続への批判、に整理できよう。

しかし、創る会の主張の根幹は次のメッセージに凝縮されていると思われる。

「町並みや地域空間は、いったい誰のものなのでしょう？ 現在の日本社会の常識では、町並みの歴史性、連続性や全体性より、個別の土地建物所有者の権利が優先されます。今回のルートイン開発計画のように、町並み形成についてのルールより、やはり個別の開発事業者の権利が優先されるのでしょうか？ ／地方都市が、その土地の風土に根ざした町並みを

失って、「普通の町」になることを選択するであれば、どのようにして移住者を呼び込み、どのようにして観光客を呼び込むのでしょうか？／私たちの町は、どのような移住者や観光客に来訪してほしいと考えているのでしょうか？」（「緊急企画 10年後の丹波篠山フォーラム」チラシ）

- (b) 市の立場は「ホテルだから認めるのだ」という市長の一言（7月10日審議会での発言）に集約されている。「滞在型観光をすすめるためにもホテルは必要で、場所的にもホテルが最適」（朝日新聞2019/6/7）で、観光で地域活性化するためにはまちなかにホテルが不可欠だというのである。

「城下町の空き地を活用したまちなかへの宿泊施設の建設は、滞在時間の長い観光客の増加につながり、期待される店舗の収益増だけでなく、近隣の空き家活用の促進や様々な地域の体験メニューの増加等に寄る交流（環流）促進が期待できることから、地域の暮らしや活性化に大きく寄与するものであり、……まちの回遊性の向上に大きく貢献する」「また、伝統的な町並みや文化財と歴史文化を継承する新しい施設が共存してこそ、子どもたちのふるさと学習や誇りの醸成につながり、次代への城下町の暮らしと歴史文化の継承に大きく寄与する」「このためまちなかへの宿泊施設の整備は、丹波篠山市の今後の観光まちづくりを進める上で、不可欠のものとと言える。」

「また、……宿泊事業はインバウンド等に伴う競争激化から経営は厳しい面があり、宿泊業としての事業の継続と採算性から最低限120室必要であり、今後の観光まちづくりとしての地域貢献から事業規模については、1000㎡の特例を認めることが妥当な判断であると言える。」

「丹波篠山市は、今後城下町全体の魅力向上に向けて、まちの回遊性を活かした取り組みを地域と共に推進し、城下町全体での賑わいや交流を促進していく予定であり、町の魅力向上のためには、重伝建地区といった町並みの保存再生と同時に、空き地や空き家を活用修復すると共に老朽化した施設の建て替え更新を通して、一層町並みと調和した建物へ誘導し景観創出していく必要がある。このたびの宿泊施設は、戦後新しく市街化された領域を「通りのビジョン」に基づき景観整序を推進するものである。」（7月10日審議会に提出された資料）

3) 核となる論点は、直接的には「市の観光戦略」のありようであり、そのための「城下町市街地の空間形成のあり方」にある。ふたつに市が独善的に進めることへのいらだちがある。どこでもやっている／不特定多数を相手とした（俗っぽい？）観光地をめざすのか、それともこだわりのある人を相手とした／地域の暮らしと共存する観光を目指すのか。究極的には「丹波篠山の未来」に向かう方向性の対立がある。

創る会が望ましいと考える観光戦略は、従来のマスツーリズムとは異なる「暮らしのツーリズム」にあるようだ。ノオトが受託事業としてとりまとめた丹波篠山市・創造都市推進計画（平成25年9月）には以下のようにある。

「・私たちは、篠山の暮らしに愛着と誇りをもっています。また、こうした篠山の空間や文化を楽しんでいただける感性をもった人たちに訪れてほしいと考えています。

・そして、篠山の地を知り、経験し、深く共鳴していただける方々には、将来ここでの暮らしを意識していただきたいと考えます。

・そこで、篠山では、観光を「人生という旅のひと区切りの時間をそこで暮らすこと」と位置づけました。つまり、観光を、日帰り観光から定住移住までの広い範囲で捉えています。

・そこで、地域の良さを観光につなげる「暮らしのツーリズム事業」に取り組みましょう。」

市はホテルを誘致することが観光客を増やし滞在時間を増加させ、地元の商業振興や雇用増加をもたらし、地域の賑わいと活性化につながり、「丹波篠山観光の魅力を引き出す」（総合計画の目標施策）という目標に沿うものだと主張するが、反対グループは本当にそうなのかと疑問視しているのである。また、ホテル誘致策もその一環であるが、そのような観光戦略がどこから出てきたのかを問題視しているのである。

市は、総合計画で「丹波篠山観光の魅力を引き出す」を施策目標として掲げている、だからホテルの立地は総合計画と合致すると言う。しかし、

「丹波篠山観光の魅力を引き出す」という目標を実現する手段は観光・都市型ホテルの立地だけではない。逆に、実現手段としては不適だとの批判である。あるいは、「丹波篠山観光の魅力を引き出す」ためにどのような観光戦略をとるべきかを市民参加型で議論したうえで進めるべきではないかとの不満である。

また、「観光戦略として宿泊施設が必要」だと言うが、そんな観光戦略を盛り込んだ市の計画・ビジョン等があるわけではない。城下町全体の駐車場整備についても、市は進めるというが、それを盛り込んだ計画・ビジョン等があるわけではない。つまり、市の内部の方針や施策等ではそうなっているのかもしれないが、このような上位レベルの政策が市民が参加する機会が与えられずオープンな議論も経ず市が勝手に決めてしまうことへの不満がある。だったら、そのような内容をもった計画なりを市民参加型で幅広く検討したうえで策定すべきだし、そういう計画を策定してから言うべきことではないかとの不満である。

当該場所が重伝建地区に隣接し、公共性が高く、将来の城下町のあり方を左右する重要な大規模な未利用地である、だから創る会が城下町地区全体のなかでどのように積極活用するかを市民参加型で検討すべきだというのに対し、市の立場は、立地場所の特性は同意しつつ、だからこそ宿泊施設を活かした政策を展開していくための契機としたいということであり、その前提となる観光戦略等それ自体はあらためて問題視する気などまったくない。そのうえで、だからより一層の景観配慮が必要だということではない。問題を景観的な配慮にすり替えているとの批判にも根拠がないわけではない。

問題の本質は、上位の大きな政策とリンクしている。土地利用調整の枠を超える争点だったのであり、議論が噛み合わないはずである。

3-8. 暫定的なまとめ

(1) 審議会のオーバーキャパシティ

本事案は、土地利用調整の制度的な仕組みのため、原則ルールからの逸脱を許容する例外的な取扱いが必要となり、事前協議の一部を構成する審議会での審議に持ち出されることになった。

しかし、真の争点は土地利用調整の枠を超えるところにあったと考えている。創る会の不満の矛先は、当該場所にビジネスホテル系のホテルが立地すること、あるいはその推進を是としてすすめられようとしている市の観光戦略とその先にある地域のつくり方に向けられているようにみえる。あるいは市が総合計画など上位レベルの政策で明確に決められていなかった事柄を、オープンな議論を経ることなく、勝手に決めて、ホテルを誘致し、すすめようとしているように向けられているようにみえる。

創る会の意見は審議会審議を充実させたとはいえない。提起された上のような政策論争は審議会では正面から受け止められることがなく、正直手に余った。委員から論点として指摘する発言もあったが、審議会では論点の交通整理がなされることもなく、立ち入った検討はできていないし、その用意もなかった。審議のための材料等も十分に持ち得なかった。そして、うんと言うまで会議を続ける市に対して最終的には根負けした。審議会は議論する場として不適格だったといわざるをえない。

(2) 計画適合に乗せる

1) 「計画適合」の考え方は、それなりの手続—市民参加や市民の合意形成なりの一を経て公定された「計画」に基づいて土地利用を調整し誘導を図ろうとするものである。そのため、第一に、「計画」には土地利用の誘導力を発揮するための具体性をもった言明が求められるといえよう。第二に、整合することを要求する「計画」にはそれなりのプロセスと公定性

が求められよう。

裏返して言えば、開発協議は緩やかな基準でもって基準の不適合であっても個別的な判断に委ねるものかもしれないが、計画適合の仕組みは個別判断を場当たり的に行うことを防止するために市のオーソライズされた政策・計画に準拠させようとする仕組みだともいえる。あるいは例外が例外としてもつべき公共性をこれらの政策・計画から調達することを求める仕組みだ⁽²⁶⁾といってもいい。

2) 創る会が求めていたことは、市が例外を認めるにあたって根拠づけとしたが、オーソライズされておらずしかも受け入れがたい政策への批判である。市のおしすすめる観光戦略さらにはそれがもたらす市街地空間と地域社会の変化への危惧にある。市民の参加や合意を経ることなくホテル建設等でもって済し崩しのすすめられることへの危惧にある。

3) これは開発協議の枠のなかで処理するに適したテーマではない。開発協議と計画適合の考え方からすれば、例外を認める個別判断にあたって準拠できるものを事前に別途しっかりと用意しておくべきだったといわなければならない。

当該立地とその周辺の利活用のあるべき姿をめぐる、あるいは観光戦略をめぐる、あらかじめ検討する場が別に設けられ、適当なプロセスを経た議論がなされ、決定される。その既にある結果が計画整合として開発協議の際には参照されるべきだったと考える。

(26) 大方・前注3) 32頁は、(i) 地区レベルの詳細計画化でもって将来像を描ききってしまうか、(ii) 土地利用区分では広域的・概略的・方針的なものにとどめ開発が満たす性能基準としておき、個別案件ごとに審査するアプローチを指摘し、後者では場当たり的になる危険性を指摘している。また、本事案に引き寄せて言えば、当該立地場所を含め里づくり計画があるいはそれに準じた地区レベルの詳細計画化の作業を行うという方策も検討されてしかるべきだったのではないかということになるうか。

指針に、総合計画が挙げられているからといって、そこから「魅力ある商いと中心市街地の賑わいを興す一地域に根ざした商の振興を図る、滞在型観光まちづくりを進め、新たな雇用を創出」「丹波篠山観光の魅力を引き出す一観光客の滞留時間の延長、環境と経済活動が調和した観光地を実現、体験型観光に取り組む、都市との交流事業を促進、市内観光の周遊性の向上、新しい観光ルートの開発、施策指標：宿泊客数、観光客入込数、観光客の満足度の向上、受入環境を整える、情報メディアを活用した観光PRや観光キャンペーン、外国人観光客への対応」といった施策目標を取り出してそれに整合していると主張しても、それは取り得る多数の選択肢のうちの一つだという以上の意味をもたない。総合計画からは市の考える観光戦略も創る会の主張する戦略も等価で引き出すことができるだろう。その後2020（令和元）年3月に「丹波篠山観光まちづくり戦略」が策定されているが、順序が逆転しているといわざるをえない。

（3） プロジェクト型と正当化する手続

地方自治体の総合計画等のマスタープランは、ビジョンを提示する機能には優れているが、個別具体の施策・事業とのつながりを欠いており、個別具体の施策・事業を後追いしたものになっているか、逆に、これからの施策・事業を妨げないようにどうとでも読めるようにつくられているといわれる。個別のプロジェクトをマスタープランに照らして判断することは合理的でも現実的ではない。また大規模施設は市街地全体に大きな影響を及ぼすが、実際の開発プロジェクトを押さえ込むことは地域活性化のために望ましくないかもしれない。そこで、発想を転換して、具体のプロジェクトが出てきたときにオープンな議論と民主的な手続で認めるかどうかを検討すべきだとの考え方もある。⁽²⁷⁾⁽²⁸⁾

（27） 参照、姥浦道生「都市計画にマスタープランは必要ですか」箕原他『白熱教室 これからの日本に都市計画は必要ですか』（2014）118-136頁。また、大規模プロジェクトとそのための規制緩和について、「マスタープラン型の全体計画が部分を規定するスタイルに対して、アセスメント型の

- アプローチによって部分計画が独立して有益性を示すスタイル」を対比する明石達生『『地』のゾーニング規制と『図』の再開発プロジェクト』日本都市計画学会『都市計画の構造転換』（2021）248-257頁，255頁も参照。
- (28) なお，委員からは，事業案が既に固まった段階で審議会に諮られても遅すぎる，もっと早期の段階で審議会に諮ってもらいたい，そのような運用なり制度変更なりを検討してもらいたい旨の意見が出され，市においてもその後手続の変更を検討している。
- 1) これは，事業案がまだ未成熟で設計や事業採算性などの点からも十分な可変性をもち変更可能な余地が大きく事業者からしても審議会からのさまざまな意見を受け入れる余裕がある段階で，審議会の意見聴取手続きを介在させるべきだとの意見であり，意見の趣旨は，いまの事前協議に上乘せするかたちで，事業の構想段階での協議を組み込み，2層の事前協議システムを構築することが望ましいので市に検討を求めるというものだろうと考えている。大規模事業等についての特別手続については，碓井・前注3）454頁以下（武蔵野市と国分寺市の事例が紹介されている），また内海・前注2）102頁，300頁（大磯町まちづくり条例の事例が紹介されている）。
 - 2) また，早期の段階での審議会の関与を求める上記の委員意見は，例外的取扱いを認めるかどうかのイニシアティブを市の一内部のクローズドな一政策的判断に委ねる現行の運用（2-(8)-5）を参照）を，オープンにし恣意性を排し客観性・公正性・専門性をもたせることにも資すると考えられる。現行の運用は，本事案がそうであったように，例外的取り扱いを認めるべきだとの結論をあらかじめ先取りし，事前協議手続における市民参加や審議会での審議を形骸化し，例外の是非ではなく，例外を許容する市の結論を説明する場に転嫁させることになりかねないリスクを孕んでいるが，早い段階での審議会の関与は現行の市の第一次的判断の構造を変えることになろうからである。
 - 3) このような観点からすれば，立地の基準の例外の是非の判断を通常の事前協議手続から切り出し先行させて，公表，市民意見の反映，審議会関与，指導といった特別の手続を設ける制度設計を発想することができよう。参考となるのは例えば安曇野市の適正な土地利用に関する条例で，ここでは，立地の基準のなかに例外対応を埋め込むやり方ではなく，土地利用基本計画の開発事業の基準に定めない特定開発事業については，別に認定の仕組みを用意し，素案段階で（市民参加手続を経た）認定を受けた

後に通常の事前協議の手続に入るという、二段階の構成を採用している。

つまり、安曇野市においては、(i) 第一に、丹波篠山市と同様に、立地基準（原則ルール）は事前明示タイプであり制度運用の弾力性を確保するため、基準（原則ルール）からの逸脱を許容する。立地「基準に定めがない開発事業であっても、……まちづくりの目標像および基本計画に定める土地利用の基本方針に反しない範囲において許容されるべき開発事業は当然に存在するものと考えられ」、許容の「判断は、必ずしも……画一的な基準等に基づいて行うべきものではなく、個々の開発事業ごとに、その目的、規模、配置、形態、周辺環境などを総合的に捉え、周辺住民の意向なども踏まえて、当該開発事業の妥当性をその都度慎重かつ適切に判断する必要がある」（安曇野市「特定開発事業の認定に関する指針」平成28年7月）とするが、(ii) 第二に、その場合には、丹波篠山市とは異なり、先行して別に認定の仕組みを用意し、素案の縦覧→説明会の開催→説明会の概要の報告書の提出と縦覧→市民等からの意見書の提出→事業者からの見解書の提出→意見書・見解書の縦覧→市民からの公聴会の開催要求と公聴会の開催→認定の申請→審議会の意見聴取→認定証の交付、といった市民参加手続と専門家の意見聴取を経ることを定めている。丹波篠山市・まちづくり条例は、本文にみたように、土地利用基本条例・土地利用基本計画にあわせてまちづくり条例の部分的な改正を行って審議会関与の義務化の手続きを盛り込んだが、例外のもつ意義に鑑みれば、中途半端な対応だったと評せざるを得ないだろう。安曇野市の適正な土地利用に関する条例については、柳沢厚「安曇野市の適正な土地利用に関する条例」ジュリスト1483号（2015）66-71頁、小林真幸「安曇野市の土地利用制度統一までの軌跡とその後」UD レポート2016年夏号28-46頁。

4) 本事案に引き寄せて言えば、ホテルの立地計画が事業者から市に提案された2017年2月の段階で市民意見の反映、審議会の意見聴取などを実施せよということに等しいといえるし、また、その運用次第では、個別プロジェクトを規制緩和する正当性をていねいな民主的手続を経ることで調達する機能を担わせることもできようか。

5) あるいは、問題の構造が類似する規制緩和型地区計画についてはあるが、野田・前注17) 136頁は、むしろ開発事業者による事業の原案作成段階に住民の参加など諸利益が適正に考慮される制度を用意すべきであると、説く。

4. お わ り に

1) 土地利用調整の仕組みは、都市郊外部や地方都市とその周辺における農地に対する宅地化の開発圧力を受けしのいでさばきつつ、「分散的田園居住空間の形成」(大方・前注3)をめざすものだった。自治体のすすめてきた土地利用調整の仕組みは広域的・マクロ的にみれば成果を挙げてきたといえよう。

人口減少社会を迎えていま、これらの地域では活性化がテーマとなっている。そのための自治体間競争も激化している。しかし、活性化のための方向性(活性化とはそもそもなんぞやということも含めて)は定まっていないし、一般的にも地域でも共有されているともいえない。まさに本事業では事業者の持ち込んだ事業案は市行政にとって望ましい・ウェルカムな活性化の一助だったわけだが、同時にそれは一部市民からすればとうてい受け入れがたい活性化策でもあった。事業者が持ち込んだ事業案は市および地域において明確にされておらずコンセンサスも得られていなかった地域のめざす方向性をめぐる課題の一部を顕在化させてしまったように思われる。

そこがしっかりしていないが故に、土地利用基本計画が土地利用区分をもって示した土地利用の方針でも歴史的市街地エリアについては既存の(伝統的な)環境・景観等の資源の保全と商業・観光等施設の誘致という矛盾するような要請が曖昧さをもって併存させられていた。歴史的市街地エリアに区分される区域では土地利用の方針が土地利用・空間利用の方向性とデザインとを適切に描き切れておらず、その誘導力・調整力を発揮できておらず、土地利用調整はその機能を発揮できなかったと考える。

2) 土地利用調整の仕組みは地方自治体にとっていまや活性化方策の枠柁となることがありえる。とりあえず、争点を土地利用調整の仕組みの枠
236(236) 法と政治 72巻1号 (2021年5月)

の外に持ち出して処理すべき（しておくべき）か、あるいは例外対応の
続きを充実させるべきか、と考えているが、なお検討し尽せたともいえず、
今後の課題として深めていきたい。

論

説

Ausnahme vom kommunalen Flächennutzungsplan; Fallstudie von Tamba-Sasayama Stadt

Atsushi Yamashita

Einleitung

1. Überblick über dem Flächennutzungsplan in Tamba-Sasayama Stadt
 - 1-1. Übersicht über Tamba-Sasayama Stadt
 - 1-2. Modell des Flächennutzungsplanungssystems
 - 1-3. Mechanismus zur Anpassung der Bodennutzung in Tamba-Sasayama Stadt
2. Zusammenfassung des Falls
3. Einige Überlegungen
 - 3-1. Beratung beim Stadtentwicklungsrat
 - 3-2. Beratung über die Landschaft
 - 3-3. Umwandlung von Parteien
 - 3-4. Gegenposition des Stadtbürger
 - 3-5. Vorläufige Zusammenfassung
 - 3-6. Struktur der Ausnahme
 - 3-7. Kernpunkte; große politische Debatte
 - 3-8. Vorläufige Zusammenfassung

Schlußbemerkung